



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 26 de fevereiro de 2015¹

Processo C-176/13 P

**Conselho da União Europeia
contra
Bank Mellat**

e

**Processo C-200/13 P
Conselho da União Europeia
contra**

Bank Saderat Iran

«Recursos de decisões do Tribunal Geral — Medidas restritivas contra o Irão com o objetivo de evitar a proliferação nuclear — Pessoas e entidades sujeitas ao congelamento de fundos e de recursos económicos — Fundamentação dos atos que inscrevem os recorrentes nas listas — Procedimento de adoção dos atos — Erro manifesto de apreciação»

1. O Conselho (da União Europeia ou da «UE») interpõe estes dois recursos conexos de acórdãos do Tribunal Geral² que anulam vários atos do Conselho, na medida em que estes inscrevem os nomes de dois bancos iranianos (Bank Mellat e Bank Saderat Iran, a seguir «os bancos») nas listas de pessoas ou entidades cujos fundos e recursos económicos deviam ser congelados no contexto das medidas restritivas adotadas contra o Irão com o objetivo de evitar a proliferação nuclear.

2. O Conselho alega, em especial que, nos referidos acórdãos, o Tribunal Geral incorreu em erros de direito:

- ao permitir que os bancos (que o Conselho considera emanações do Estado iraniano) invocassem a proteção e as garantias associadas aos direitos fundamentais;
- ao analisar cada elemento da fundamentação do Conselho individualmente e não como um todo;
- ao considerar que os bancos deveriam ter tido acesso às propostas de inscrição nas listas apresentadas pelos Estados-Membros;
- ao exigir que o Conselho analise a relevância e a justeza dos elementos de prova antes da adoção inicial de uma decisão de inscrição numa lista; e

1 — Língua original: inglês.

2 — Acórdãos Bank Mellat/Conselho, T-496/10, EU:T:2013:39 (a seguir «acórdão Bank Mellat»), e Bank Saderat Iran/Conselho, T-494/10, EU:T:2013:59 (a seguir «acórdão Bank Saderat Iran») (ou «acórdãos recorridos»).

— ao não tomar em consideração as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança» ou «CSNU») nem o facto de certas informações serem provenientes de relatórios e fontes de informação confidenciais.

Enquadramento político e jurídico

3. Na Resolução 1737³, o Conselho de Segurança manifestou sérias preocupações com o programa nuclear do Irão e, no n.º 12, decidiu que todos os Estados deveriam congelar os fundos, ativos financeiros e recursos económicos detidos ou controlados por pessoas ou entidades designadas no anexo à mesma como estando envolvidas, de várias formas, no referido programa. Entre as entidades designadas contavam-se a Organização Iraniana de Energia Atómica (a seguir «OIEA»), a Mesbah Energy Company (a seguir «MEC») e a Organização de Indústrias da Defesa (a seguir «OID»). A Resolução 1747 do CSNU⁴ incluía também na lista a Novin Energy Company (a seguir «Novin») e uma série de entidades associadas à Organização de Indústrias Aeroespaciais (a seguir «OIA»), incluindo o Sanam Industrial Group (a seguir «SIG»). Nem a OIA propriamente dita nem os bancos foram designados nessa resolução ou em resoluções posteriores (ou nos termos de tais resoluções).

4. O Conselho da UE deu execução a essas resoluções, em especial no Regulamento n.º 423/2007⁵, cujo artigo 7.º exigia o congelamento de todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas, entidades ou organismos enumerados nos anexos IV e V, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados. Aqueles que constavam do anexo IV tinham sido designados nos termos do artigo 12.º da Resolução 1737 do CSNU, ao passo que os que constavam do anexo V tinham sido identificados como:

- «a) Estando envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio a atividades nucleares do Irão sensíveis do ponto de vista da proliferação;
- b) Estando envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio ao desenvolvimento de sistemas de lançamento de armas nucleares por parte do Irão;
- c) Atuando em nome ou sob a direção de uma pessoa, entidade ou organismo referido nas alíneas a) ou b); ou
- d) Sendo uma pessoa coletiva, entidade ou organismo detido ou controlado por uma pessoa, entidade ou organismo referido nas alíneas a) ou b), inclusive através de meios ilícitos.»

5. Os bancos não constavam inicialmente da lista do anexo V.

6. Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, era proibido colocar direta ou indiretamente à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos IV e V ou utilizar em seu benefício quaisquer fundos ou recursos económicos. Contudo, o artigo 12.º, n.º 2 especificava que a proibição não daria origem a qualquer tipo de responsabilidade por parte das pessoas singulares ou coletivas ou entidades em causa, se essas pessoas ou entidades não soubessem ou não tivessem motivos razoáveis para suspeitar que a sua atuação iria infringir a referida proibição.

3 — Resolução 1737 (2006), adotada pelo Conselho de Segurança na sua 5612.ª reunião, em 23 de dezembro de 2006.

4 — Resolução 1747 (2007), adotada pelo Conselho de Segurança na sua 5647.ª reunião, em 24 de março de 2007.

5 — Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 103, p. 1), com as alterações que lhe foram posteriormente introduzidas.

7. Tendo constatado que o Irão não tinha cooperado e que não tinha cumprido as exigências da Agência Internacional de Energia Atómica (a seguir «AIEA») e as RCSNU, tendo construído uma instalação de enriquecimento de urânio em Qom, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1929⁶. No artigo 21.º, apelava a todos os Estados para impedirem a prestação de serviços financeiros, incluindo a transferência de ativos ou recursos, se tivessem em seu poder informações que oferecessem motivos razoáveis para crer que tais serviços, ativos ou recursos poderiam contribuir para as atividades nucleares do Irão sensíveis do ponto de vista da proliferação, nomeadamente através do congelamento de ativos ou recursos localizados no seu território que estivessem relacionados com essas atividades e do reforço da vigilância para impedir todas essas operações. O anexo I àquela resolução continha uma lista de pessoas e entidades envolvidas em atividades nucleares ou de mísseis balísticos, incluindo o First East Export Bank, PLC [(a seguir 'banco FEE'), que] era detido ou controlado pelo Bank Mellat ou atuava em seu nome. Nos últimos sete anos, o Bank Mellat tinha facilitado operações no valor de centenas de milhões de dólares com entidades iranianas associadas ao programa de armamento nuclear, de mísseis e de defesa.

8. O Conselho da UE adotou então a Decisão 2010/413⁷. O artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), da referida decisão exigia o congelamento de todos os fundos e recursos económicos que estivessem na posse, fossem propriedade ou se encontrassem à disposição ou sob controlo das pessoas, entidades ou organismos enumerados nos anexos I e II. As pessoas, entidades e organismos enumerados no anexo I [artigo 20.º, n.º 1, alínea a)] tinham sido designados em conformidade com as resoluções do CSNU aplicáveis, enquanto as enumeradas no anexo II [artigo 20.º, n.º 1, alínea b)] estavam

«(...) implicadas ou diretamente associadas em atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação ou que prestem apoio a tais atividades ou ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares, inclusive através da participação na aquisição de artigos, bens, equipamentos, materiais e tecnologias proibidos, pessoas ou entidades que atuem em seu nome ou sob a sua direção, ou entidades que sejam sua propriedade ou se encontrem sob o seu controlo, inclusive através de meios ilícitos, bem como pessoas e entidades que tenham contornado ou violado, ou tenham ajudado pessoas ou entidades designadas a contornar ou violar as disposições das Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) [8] ou 1929 (2010) do CSNU ou da presente decisão (...) ou a entidades que sejam sua propriedade, se encontrem sob o seu controlo ou atuem em seu nome, constantes da lista do Anexo II».

9. O artigo 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413 prevê: «O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta dos Estados-Membros ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, elabora a lista constante do Anexo II e aprova as alterações dessa mesma lista.»

10. Ambos os bancos figuram na lista do anexo II.

11. Os motivos indicados para a inclusão do Bank Mellat são os seguintes: «O Mellat Bank é propriedade do Estado iraniano. O Mellat Bank continua a seguir um padrão de conduta que apoia e facilita os programas nuclear e de mísseis balísticos do Irão. Continuou a prestar serviços bancários a entidades constantes das listas da ONU e da UE ou que atuam em nome ou sob a orientação destas, são sua propriedade ou por elas controladas. É o banco matriz do First East Export Bank, designado na Resolução 1929 do CSNU».

6 — Resolução 1929 (2010), adotada pelo Conselho de Segurança na sua 6335.ª reunião, em 9 de junho de 2010.

7 — Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39).

8 — Resolução 1803 (2008), adotada pelo Conselho de Segurança na sua 5848.ª reunião, em 3 de maio de 2008.

12. Quando ao Bank Saderat Iran, os motivos indicados são os seguintes: «O Saderat Bank é propriedade do Governo do Irão (94%). Prestou serviços financeiros às entidades que efetuam aquisições para o programa nuclear e o programa de mísseis balísticos do Irão, inclusive a entidades designadas na Resolução 1737 do CSNU. O Saderat Bank executou pagamentos e letras de crédito para a [OID] (sancionada na Resolução 1737 do CSNU) e a Iran Electronics Industries [(a seguir 'IEI')] ainda em março de 2009. Em 2003, o Saderat Bank executou letras de crédito em nome da [MEC], associada ao programa nuclear do Irão (posteriormente sancionada pela Resolução 1737 do CSNU)».

13. Simultaneamente, o Regulamento de Execução n.º 668/2010⁹ aditou os bancos à lista do anexo V do Regulamento n.º 423/2007. Os motivos indicados são os mesmos que na Decisão 2010/413.

14. Em 25 de outubro de 2010, o Conselho procedeu à revisão das medidas restritivas em vigor, adotando a Decisão 2010/644¹⁰ e o Regulamento n.º 961/2010¹¹.

15. No preâmbulo da Decisão 2010/644, é referido que o Conselho tinha efetuado uma revisão completa da lista de pessoas e entidades reproduzida no anexo II da Decisão 2010/413, tendo em conta as observações apresentadas pelos interessados. O Conselho tinha concluído que, com duas exceções, as pessoas e entidades constantes da referida lista deveriam continuar a estar sujeitas às medidas restritivas específicas previstas na Decisão 2010/413 e que as menções relativas a determinadas entidades deveriam ser alteradas. Os bancos continuavam a figurar na lista no novo anexo II da Decisão 2010/413 por motivos idênticos aos indicados na versão anterior, com a diferença de que o Bank Mellat já não era identificado como um banco pertencente ao Estado, e no que respeita ao Bank Saderat Iran, referia-se apenas que este era «em parte propriedade do Governo do Irão», tendo sido suprimida a anterior referência à participação de 94%.

16. O artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 961/2010 reiterava os critérios fixados no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2010/413 (designação de acordo com as resoluções do CSNU) e respeitava às pessoas, entidades e organismos a incluir na lista do anexo VII, enquanto o artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b) reiterava os critérios estabelecidos no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e respeitava às pessoas, entidades e organismos a incluir na lista do anexo VIII. O artigo 32.º, n.º 2, previa a mesma causa de exclusão da responsabilidade que o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007. Os bancos figuravam na lista do anexo VIII por motivos idênticos aos indicados para a sua inclusão na lista do novo anexo II da Decisão 2010/413.

17. Em 1 de dezembro de 2011, o Conselho adotou a Decisão 2011/783¹² e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011¹³, que alteram, respetivamente, o anexo II da Decisão 2010/413 e o anexo VIII ao Regulamento n.º 961/2010. No preâmbulo de cada ato, é referido que o Conselho tinha realizado uma revisão completa da lista constante do anexo relevante, tendo em conta as observações apresentadas pelos interessados, e que tinha concluído que as pessoas e entidades constantes dessa lista deveriam continuar a estar sujeitas às medidas restritivas específicas previstas.

9 — Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 423/2007 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 195, p. 25).

10 — Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 281, p. 81).

11 — Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1).

12 — Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 319, p. 71).

13 — Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento (CE) n.º 961/2010 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 319, p. 11).

18. Em 23 de março de 2012, o Conselho adotou o Regulamento n.º 267/2012¹⁴. Mais uma vez, o artigo 23.º, n.º 1, exige o congelamento dos ativos das pessoas e entidades designadas nos termos das resoluções do CSNU, constantes da lista do anexo VIII, ao passo que o artigo 23.º, n.º 2, exige o congelamento dos ativos das pessoas e entidades constantes da lista do anexo IX. Os critérios estabelecidos no artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b) são essencialmente iguais aos fixados no artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010, estando previstos novos critérios no artigo 23.º, n.º 2, alíneas c), d) e e), dos quais apenas a alínea d) parece ser relevante para entidades como os bancos. Esta alínea abrange aqueles que tenham sido identificados como «[o]utras pessoas, entidades ou organismos que prestam apoio, designadamente apoio material, logístico ou financeiro, ao Governo do Irão e entidades por eles detidas ou controladas ou pessoas e entidades a eles associadas». O artigo 42.º, n.º 2, prevê a mesma causa de exclusão da responsabilidade que o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007. Ambos os bancos figuram, mais uma vez, na lista do anexo IX ao referido regulamento. Os motivos são os mesmos que os motivos indicados no anexo II da Decisão 2010/413, com a redação que lhe foi dada pela Decisão n.º 2010/644.

19. Foram também estabelecidas algumas derrogações de alcance limitado às obrigações de congelamento de ativos, em especial no artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007, no artigo 20.º, n.º 6, da Decisão 2010/413, no artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 25.º do Regulamento n.º 267/2012. Cada uma dessas disposições permite essencialmente que as autoridades nacionais autorizem o desbloqueamento de ativos congelados para que uma pessoa, entidade ou organismo constante de uma lista possa efetuar um pagamento devido no âmbito de um acordo celebrado ou de uma obrigação contraída antes da data da sua inclusão na lista, desde que tal pagamento não contribua para uma operação que envolva bens ou tecnologia relacionados com desenvolvimento nuclear ou com outra atividade proibida.

Breve resumo da tramitação em primeira instância e acórdãos recorridos

20. Em 7 de outubro de 2010, os bancos interpuseram recursos distintos (embora suscitando essencialmente as mesmas questões e aduzindo os mesmos argumentos) perante o Tribunal Geral, contestando a respetiva inscrição nas listas que constavam inicialmente dos anexos da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 668/2010. Na pendência da instância, na sequência da adoção de novos atos, os bancos alteraram o objeto do pedido de anulação, que passou a incluir os anexos da Decisão 2010/644, do Regulamento n.º 961/2010, da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que tais atos lhes fossem aplicáveis. Estas alterações foram aceites pelo Tribunal Geral e não estão em causa. A Comissão interveio em apoio do Conselho em ambos os processos.

21. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral analisou o argumento, aduzido pelas instituições, de que os bancos, enquanto emanações do Estado iraniano, não podiam invocar a proteção e as garantias associadas aos direitos fundamentais.

22. Considerando este argumento improcedente, o Tribunal Geral analisou seguidamente o primeiro fundamento invocado pelos bancos (violação do dever de fundamentação, dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva) em cinco partes: a possibilidade de os bancos invocarem direitos de defesa; o dever de fundamentação e direitos de defesa em relação à comunicação inicial dos elementos de prova; direitos de defesa em relação ao acesso ao processo do Conselho; direitos de defesa em relação à oportunidade de os bancos se pronunciarem e o seu direito

14 — Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1).

a uma proteção jurisdicional efetiva; e alegados vícios na apreciação e na revisão do Conselho. O Tribunal Geral considerou procedente esse fundamento em relação à Decisão 2010/413, ao Regulamento de Execução n.º 668/2010, à Decisão 2010/644 e ao Regulamento n.º 961/2010, na parte respeitante aos bancos.

23. Seguidamente, analisou o segundo fundamento (erro manifesto de apreciação), tendo concluído, em ambos os casos, que os factos apurados pelo Conselho não justificavam a imposição de medidas restritivas.

24. Tendo analisado os dois primeiros fundamentos, o Tribunal Geral decidiu que todas as medidas controvertidas deviam ser anuladas na parte respeitante aos bancos. Por conseguinte, era desnecessário analisar o terceiro argumento (violação do direito de propriedade e, nesse contexto, do princípio da proporcionalidade).

25. No caso do Bank Saderat Iran, o Tribunal Geral também se pronunciou sobre a tese por aquele defendida de que o Regulamento n.º 267/2012 era uma decisão adotada sob a forma de regulamento, tendo decidido que se tratava de um verdadeiro regulamento. Por conseguinte, nos termos do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça (a seguir «Estatuto»), a sua anulação só produziria efeitos decorrido o prazo de dois meses e dez dias, durante o qual o Conselho poderia sanar os vícios detetados, adotando novas medidas restritivas (ou, implicitamente, interpor recurso). Consequentemente, os efeitos da Decisão 2010/413, com a redação dada pela Decisão 2010/644 e pela Decisão 2011/783, mantinham-se em relação ao banco até que a anulação do Regulamento n.º 267/2012 produzisse efeitos.

Pedidos e argumentos apresentados em sede de recurso

26. O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, pede ao Tribunal de Justiça que anule os acórdãos recorridos, que julgue improcedentes aos pedidos deduzidos em primeira instância e que condene cada banco nas suas próprias despesas, tanto em primeira instância como em sede de recurso. Os bancos pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento aos recursos e que condene o Conselho nas despesas. O Bank Saderat Iran interpôs recurso subordinado, pedindo ao Tribunal de Justiça que anule parcialmente o acórdão proferido no seu processo, que anule todos os atos impugnados na medida em que lhe sejam aplicáveis e que condene o Conselho no pagamento das despesas do banco no recurso subordinado.

27. O Conselho alega que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito na sua apreciação (i) do direito dos bancos à proteção dos direitos fundamentais e, consequentemente, da admissibilidade das ações em primeira instância (ii) do dever de fundamentação do Conselho (iii) dos direitos de acesso dos bancos ao processo (iv) dos alegados vícios na apreciação da matéria de facto realizada pelo Conselho e (v) da alegação de erro manifesto de apreciação. O Reino Unido apresentou observações em apoio dos fundamentos indicados em (ii) (iii) e (v), enquanto a Comissão apoia os fundamentos indicados de (ii) a (v).

28. Os bancos consideram os cinco fundamentos infundados, mas o Bank Mellat contesta ainda a admissibilidade do próprio recurso no seu caso. No seu recurso subordinado, o Bank Saderat Iran alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que (i) a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010 se baseavam em «elementos que visavam o recorrente» e (ii) o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto era aplicável ao Regulamento n.º 267/2012, o que o levou a tirar conclusões injustificadas em ambos os casos.

29. Abordarei estas questões pela ordem indicada nos dois parágrafos anteriores.

Admissibilidade do recurso (processo C-176/13 P)

30. O acórdão recorrido foi notificado às partes em 30 de janeiro de 2013. O Bank Mellat alega que, nos termos do artigo 56.º do Estatuto, o prazo para interposição de recurso era de dois meses, pelo que terminara em 30 de março de 2013. Uma vez que o recurso foi interposto em 9 de abril de 2013, é inadmissível. O artigo 51.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que prevê um prazo de dilação único de dez dias em razão da distância, é irrelevante. A referência à distância naquela disposição deve ter efeito útil: pretende evitar que os litigantes fiquem em situação de desvantagem devido à distância a que se encontram da sede do Tribunal de Justiça¹⁵ ou à constante utilização de meios não eletrónicos de comunicação. Porém, a distância entre o Conselho e o Tribunal de Justiça não é significativa e o primeiro utiliza meios eletrónicos de comunicação. A regra contida no artigo 56.º do Estatuto deve, por conseguinte, ser aplicada de forma estrita.

31. Em resposta, o Conselho alega que o artigo 51.º do Regulamento de Processo é claro e preciso. É aplicável, de igual modo, a todos os litigantes, tanto em teoria como na prática do Tribunal de Justiça. O acórdão BASF de 1994 mencionado pelo banco assentava numa decisão, agora obsoleta, do Tribunal de Justiça, que estabelecia uma distinção entre os litigantes em função do seu local de estabelecimento.

32. Considero lamentável que o Regulamento de Processo continue a mencionar um prazo de dilação «em razão da distância». Essa expressão fazia sentido antes de 2000, quando o anexo II do referido Regulamento previa diferentes prazos de dilação, que variavam entre dois dias e um mês, sendo aplicáveis a todas as partes, salvo aquelas que tivessem a sua residência habitual no Grão-Ducado do Luxemburgo. A diferenciação tinha sido introduzida¹⁶ numa fase inicial em que, por causa dos serviços postais, a distância física em relação ao Tribunal de Justiça era um fator que afetava significativamente o cumprimento dos prazos. A substituição daqueles prazos de dilação por um «prazo de dilação (...) único de dez dias» eliminou claramente a consideração da distância em relação ao Tribunal de Justiça como uma vantagem ou desvantagem processual e procurou (no contexto de meios de comunicação rápidos ou até mesmo instantâneos, genericamente disponíveis e praticamente independentes da distância) criar novamente condições de igualdade entre todas as partes, omitindo qualquer referência ao seu local de residência ou de estabelecimento. Assim sendo, a manutenção da expressão «em razão da distância» deve ser considerada como um vestígio de uma época passada, sem qualquer função útil no contexto do atual Regulamento de Processo — sobretudo porque não existe forma de determinar que grau de «distância» poderia justificar a aplicação de um prazo de dilação.

33. Não obstante, o artigo 51.º do Regulamento de Processo estabelece, de facto, que os prazos processuais são acrescidos de um prazo de dilação único de dez dias. Consequentemente, considero que o recurso é tempestivo, tendo sido interposto dentro do prazo de dois meses acrescido de dez dias previsto no artigo 56.º do Estatuto, em conjugação com o artigo 51.º do Regulamento de Processo. A exceção de inadmissibilidade invocada pelo Bank Mellat é, assim, improcedente.

15 — Acórdão Comissão/BASF e o., C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 40.

16 — No artigo 85.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 4 de março de 1953 (Jornal Oficial 1953, n.º 3, p. 37), os prazos de dilação variavam entre um dia para as partes residentes na Bélgica e dois meses para as partes residentes fora da Europa.

Direito à proteção dos direitos fundamentais (admissibilidade dos recursos em primeira instância)

34. Em ambos os acórdãos¹⁷, o Tribunal Geral considerou improcedentes os argumentos do Conselho e da Comissão no sentido de que os bancos, enquanto emanações do Estado iraniano, não podiam invocar a proteção e as garantias associadas aos direitos fundamentais. Neste contexto, observou que nada nos Tratados nem na Carta dos Direitos Fundamentais¹⁸ exclui as pessoas coletivas que são emanações do Estado da proteção dos direitos fundamentais; com efeito, a Carta garante os direitos de «todas as pessoas». O artigo 34.º da CEDH¹⁹, invocado pelas instituições, era uma disposição processual, que obstava a que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aceitasse petições de organizações governamentais, a fim de evitar que um Estado parte na CEDH seja ao mesmo tempo demandante e demandado no referido Tribunal; essa disposição não era aplicável aos tribunais da União ou aos processos em causa. O argumento de que um Estado não pode, ele mesmo, ser titular de direitos fundamentais dentro do seu território era irrelevante em relação aos direitos que poderão assistir às emanações de um Estado no território de outros Estados. Consequentemente, as pessoas coletivas que sejam emanações de países terceiros podem invocar a proteção e as garantias associadas aos direitos fundamentais, desde que tais direitos sejam compatíveis com a qualidade de pessoa coletiva. O Tribunal Geral concluiu que, de qualquer modo, as instituições não tinham demonstrado que os bancos eram efetivamente emanações do Estado iraniano, ou seja, entidades que participavam no exercício do poder público ou que geriam um serviço público sob o controlo das autoridades; as suas atividades tinham natureza comercial e a participação do Estado era, em ambos os casos, minoritária.

35. O *Conselho* alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito em ambas as apreciações.

36. Em primeiro lugar, o Conselho reconhece que as pessoas coletivas podem ser titulares de direitos fundamentais e que os Estados podem ser titulares de direitos processuais, mas não que estes últimos possam ser titulares de direitos fundamentais. O artigo 34.º da CEDH não é uma regra processual limitada a essa convenção. Um Estado é obrigado a respeitar os direitos fundamentais daqueles que se encontram sob a sua jurisdição, mas não pode, ele mesmo, ser titular desses direitos. Um Estado soberano também não pode ficar submetido à jurisdição de outro Estado na aceção da CEDH. Os tribunais da UE não foram criados para decidir litígios entre a União e países terceiros sobre os direitos de propriedade destes últimos. Embora não haja nos Tratados da União nem na Carta qualquer disposição expressa semelhante ao artigo 34.º da CEDH, deve ser aplicado o mesmo princípio no contexto do direito da União, independentemente de as pessoas coletivas em causa serem Estados-Membros, países terceiros ou entidades ou organizações governamentais de uns ou de outros.

37. Em segundo lugar, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem demonstra a necessidade de analisar atentamente o contexto factual e jurídico específico para determinar se uma entidade é governamental ou não governamental. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas propôs definições de «Estado» que abrangem as instituições do Estado e outras entidades que praticam atos no exercício de poderes públicos, incluindo empresas estatais e outras entidades que realizam operações comerciais. O Tribunal de Justiça também teve a oportunidade de ser pronunciar²⁰ sobre o conceito de Estado, considerando que a imputabilidade de uma medida de auxílio adotada por uma empresa pública ao Estado pode ser deduzida das circunstâncias do caso concreto e do contexto, incluindo os laços entre a empresa e o Estado; o mero facto de uma empresa pública ter sido constituída sob a forma de sociedade de capitais de direito comum não impede que uma medida de

17 — V. acórdãos *Bank Mellat*, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 35 a 46, e *Bank Saderat Iran*, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 33 a 44.

18 — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 83, p. 389; a seguir «Carta»).

19 — Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

20 — Acórdão *França/Comissão*, C-482/99, EU:C:2002:294 (a seguir «acórdão Stardust»), n.ºs 55 a 57.

auxílio adotada por essa sociedade seja imputável ao Estado. O Tribunal Geral também não tomou em consideração o facto de, não obstante a sua participação ser atualmente de apenas 20% no Bank Mellat e de 33% no Bank Saderat Iran, o Governo iraniano continuar a ter uma influência predominante, dado que as restantes participações sociais estão muito dispersas.

38. Por último, o Conselho refere que a questão prévia da admissibilidade por ele suscitada em primeira instância era aplicável a todos os fundamentos invocados pelos bancos, uma vez que, nas suas ações, pediam a anulação das decisões do Conselho que impunham o congelamento dos seus ativos, as quais constituíam uma ingerência (ainda que justificada) no exercício do direito fundamental de propriedade.

39. Os *bancos* alegam, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral deu como provado o facto (não controvertido em sede de recurso) de que não eram emanações do Estado iraniano.

40. Em segundo lugar, essa apreciação de facto era, de qualquer modo, correta. Nenhum dos elementos de prova aduzidos apontava para a existência de algo mais do que uma participação minoritária do Estado. Além disso, o Conselho não cita corretamente as definições de «Estado» da Comissão de Direito Internacional. Na verdade, o que este organismo afirmou foi que as entidades que realizam operações comerciais poderiam, em teoria, ser emanações do Estado se desempenhassem funções governamentais, o que não era o caso dos bancos. O acórdão Stardust é irrelevante, dado que não ficou provado que nenhum dos bancos agisse sob as instruções do Estado iraniano. Acresce que, no caso do Bank Mellat, a Supreme Court do Reino Unido confirmou que o banco não estava sujeito ao controlo governamental e não era uma emanação do Estado²¹.

41. Em terceiro lugar, os bancos consideram que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao sustentar que emanações de países terceiros podem invocar a proteção e as garantias associadas aos direitos fundamentais. A Carta garante os direitos de «todas as pessoas». O princípio que norteia o artigo 34.º da CEDH também não deve ser aplicável no contexto do direito da União. A anotação ao artigo 47.º da Carta («Direito à ação e a um tribunal imparcial») refere expressamente que a proteção é mais alargada no direito da União do que na CEDH. Além disso, o Tribunal de Justiça tem reconhecido sistematicamente os direitos de defesa dos Estados-Membros nos litígios que lhe são submetidos.

42. Por último, ainda que o Tribunal Geral tivesse cometido efetivamente erros de facto e de direito, tal não afetaria a parte decisória dos acórdãos recorridos. A posição do Conselho baseia-se no facto de os bancos terem invocado direitos de propriedade em primeira instância. Porém, tal respeitava exclusivamente ao terceiro fundamento em cada processo, que não foi apreciado pelo Tribunal Geral. Todos os fundamentos em que o Tribunal Geral se baseou para anular os atos impugnados diziam respeito a requisitos processuais invocados fora do contexto dos direitos humanos ou dos direitos fundamentais, requisitos esses que o Tribunal de Justiça admite poderem ser invocados por Estados.

43. Discordo do argumento aduzido pelo Conselho de que os Estados (e as respetivas emanações) não podem ser titulares de direitos fundamentais.

21 — Bank Mellat (Demandante) c. Her Majesty's Treasury (Demandado) (n.º 1) e (n.º 2), [2013] UKSC 38, n.º 66, e [2013] UKSC 39, n.ºs 15, 16 e 32.

44. Tanto o artigo 34.º da CEDH como o acórdão Stardust afiguram-se irrelevantes. O Tribunal Geral estava correto ao salientar que o artigo 34.º da CEDH é uma regra processual com uma finalidade específica nos processos perante o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e não uma manifestação de um princípio geral igualmente aplicável no âmbito do direito da União²². E o facto de a concessão de um auxílio poder ou não ser imputável a um Estado-Membro é irrelevante para efeitos da qualificação da entidade que concede o auxílio como uma emanção do Estado para outros fins.

45. Além disso, conforme observaram os bancos, os fundamentos em que o Tribunal Geral efetivamente se baseou para anular os atos impugnados respeitavam a requisitos processuais, que podem ser invocados por qualquer parte contra a qual tenham sido adotadas medidas restritivas, independentemente do seu estatuto. O facto de os bancos serem ou não considerados emanações do Estado iraniano não afeta, por conseguinte, a validade dos fundamentos da anulação²³.

46. Por último, o argumento do Conselho de que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que as instituições não tinham provado que os bancos eram emanações do Estado é inoperante. É jurisprudência assente que as críticas dirigidas a uma parte supérflua da fundamentação de um acórdão não podem servir de base à anulação desse acórdão²⁴. Conforme resulta claramente dos acórdãos recorridos²⁵, o Tribunal só analisou a possibilidade de os bancos serem efetivamente emanações do Estado iraniano por uma questão de exaustividade, depois de rejeitar o argumento do Conselho de que os bancos não podiam invocar a proteção e as garantias dos direitos fundamentais.

47. Nessas circunstâncias, é desnecessário abordar o argumento dos bancos de que o Conselho está a impugnar um facto dado como provado pelo Tribunal Geral.

Dever de fundamentação

48. O Tribunal Geral entendeu²⁶ que deviam ser tomados em consideração os fundamentos indicados nos atos impugnados e as três propostas de adoção de medidas restritivas comunicadas aos bancos pelo Conselho. As medidas restritivas tinham por base as propostas. No entanto, no caso do Bank Mellat, a terceira proposta e, no caso do Bank Saderat Iran, as três propostas, foram comunicadas após a interposição dos recursos e a adaptação dos pedidos na sequência da adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010. Por conseguinte, só podiam ser tomadas em consideração na apreciação da legalidade da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012.

49. No que respeita ao Bank Mellat²⁷, o Tribunal Geral identificou, no total, sete motivos para a adoção de medidas restritivas (estando os quatro primeiros indicados nos atos impugnados e os três últimos nas propostas notificadas em 13 de setembro de 2010):

- (i) de acordo com a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010, o recorrente era um banco do Estado;
- (ii) o recorrente tinha um comportamento que apoiava e facilitava os programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão;

22 — V. também n.º 61 das conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470 (a seguir «processo Kala Naft»).

23 — V., em geral, n.ºs 57 a 75 das conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470.

24 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Kvaerner Warnow Werft, C-181/02 P, EU:C:2004:271, n.º 49.

25 — V. a expressão introdutória do n.º 42 do acórdão Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, e do n.º 40 do acórdão Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59.

26 — V. acórdãos Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 63 a 65, e Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 61 a 63.

27 — V. acórdão Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 66 a 67.

- (iii) o recorrente prestava serviços bancários a entidades que constam das listas das Nações Unidas e da UE, a entidades que atuavam por conta ou sob instruções destas ou a entidades por estas detidas ou controladas;
- (iv) o recorrente era a empresa-mãe do FEE Bank, designado na Resolução 1929 do CSNU;
- (v) o recorrente prestava serviços bancários à OIEA e à Novin, que eram objeto de medidas restritivas adotadas pelo Conselho de Segurança;
- (vi) o recorrente geria as contas de altos responsáveis da Organização das Indústrias Aeroespaciais e de um responsável de compras iraniano;
- (vii) desde 2003, o recorrente tinha facilitado o movimento de milhões de dólares para o programa nuclear do Irão.

50. Destes fundamentos, o Tribunal Geral considerou que os indicados em (i) (iv) e (v), mas não os indicados em (ii) (iii) (vi) e (vii), eram suficientemente precisos para cumprir os requisitos previstos na jurisprudência, ou seja, forneciam informações suficientes para que o interessado pudesse determinar se o ato tinha fundamento ou se estava viciado por um erro, e para que os tribunais pudessem fiscalizar a sua legalidade.

51. No processo do Bank Saderat Iran²⁸, foram identificados cinco motivos (estando os quatro primeiros indicadas nos atos impugnados e o quinto apenas na terceira proposta de inclusão na lista, notificada em anexo à tréplica):

- (i) o recorrente era detido pelo Estado iraniano (em 94% ou «parcialmente», consoante o ato em causa);
- (ii) o recorrente prestava serviços financeiros a entidades que efetuavam aquisições destinadas aos programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, incluindo entidades sujeitas à Resolução 1737 do CSNU;
- (iii) em março de 2009, o recorrente ainda tratava dos pagamentos e das letras de crédito da OID e da IEL, ambas visadas por medidas restritivas;
- (iv) em 2003, o recorrente tratou de letras de crédito para a MEC, que estava ligada ao programa nuclear iraniano;
- (v) o recorrente prestou serviços financeiros ao SIG.

52. O Tribunal Geral concluiu que os fundamentos indicados em (i) (iii) (iv) e (v) eram suficientemente precisos. Considerou que o fundamento indicado em (ii) não era uma alegação geral complementada e ilustrada pelos fundamentos seguintes, mas sim um fundamento independente e, como tal, excessivamente vago, uma vez que não identificava as entidades às quais os serviços financeiros teriam sido prestados.

53. Consequentemente, em relação aos fundamentos indicados em (ii) (iii) (vi) e (vii) no caso do Bank Mellat e ao fundamento (ii) no caso do Bank Saderat Iran, o Conselho tinha violado o seu dever de fundamentação e a obrigação de comunicar aos bancos os factos que lhes eram imputados²⁹.

28 — V. acórdão Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.º 64 a 73.

29 — V. acórdãos Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.º 77, e Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.º 73.

54. O *Conselho* alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao analisar isoladamente cada elemento da fundamentação ao invés de os considerar como um todo e, assim, concluiu incorretamente que os fundamentos indicados em (ii) e (iii) no caso do Bank Mellat e o fundamento indicado em (ii) no caso do Bank Saderat Iran eram demasiados vagos para dar cumprimento ao dever de fundamentação. Existia uma relação clara entre os fundamentos: no caso do Bank Mellat, o fundamento (iii) (prestação de serviços bancários a entidades constantes das listas das Nações Unidas e da UE) especifica, com maior precisão, o comportamento mencionado no fundamento (ii); no caso do Bank Saderat Iran, os fundamentos (iii) e (iv) (tratamento dos pagamentos e das letras de crédito da OID e da IEI, e por conta da MEC) especifica, com maior precisão, o comportamento mencionado no fundamento (ii) (prestação de serviços financeiros a entidades que efetuavam aquisições destinadas aos programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, incluindo entidades designadas pelas Nações Unidas). Assim, no seu conjunto, os fundamentos permitiam aos bancos determinar se os atos impugnados estavam ou não bem fundamentados ou se estavam viciados por um erro, e aos tribunais fiscalizar a sua legalidade. Embora as entidades designadas não estivessem identificadas pelo nome, os bancos poderiam ter comparado as listas das Nações Unidas e da UE com as suas próprias listas de clientes. O mesmo é válido para o fundamento indicado em (vi) no caso do Bank Mellat (gestão das contas de altos responsáveis da OIA e de um responsável pelas compras).

55. A *Comissão* concorda que os fundamentos devem ser lidos em conjunto e inseridos no seu contexto (incluindo as listas relevantes das Nações Unidas que identificavam as entidades às quais os bancos deveriam ter evitado prestar serviços). Não se exige que cada fundamento preencha, isoladamente, todos os requisitos do dever de fundamentação. Se, no seu conjunto, os fundamentos permitiam aos bancos saber que um cliente constava de uma lista e determinar se os atos impugnados estavam bem fundamentados, não estavam viciados por um erro de facto e forneciam informações suficientes para que os tribunais pudessem fiscalizar a legalidade da inclusão na lista, o Conselho não tinha violado o seu dever de fundamentação.

56. O *Reino Unido* cita a declaração do Tribunal de Justiça no acórdão Kadi II: «Tendo em conta a natureza preventiva das medidas restritivas em causa, embora, no âmbito da sua fiscalização da legalidade da decisão impugnada (...) o juiz da União considere que, no mínimo, um dos motivos mencionados (...) é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de outros desses motivos não o estarem não justifica a anulação da referida decisão [...]»³⁰.

57. *Ambos os bancos* consideram que é essencial que os fundamentos sejam apreciados individualmente e que aqueles que forem demasiado vagos não devem tomados em consideração na análise de possíveis erros de apreciação.

58. O *Bank Mellat* sustenta que, no seu caso, os fundamentos indicados em (ii) (iii) (vi) e (vii) foram considerados, com razão, excessivamente vagos. Os fundamentos indicados em (ii) (comportamento que facilitava e apoiava os programas nuclear e de mísseis balísticos do Irão) e (iii) (prestação de serviços a entidades que constam de listas, a entidades que atuavam por conta ou sob instruções destas ou a entidades por estas detidas ou controladas) não continham quaisquer pormenores. Para identificar os clientes eventualmente visados, o banco teria de ter verificado não apenas os nomes das entidades constantes das listas das Nações Unidas e da UE, mas também as «entidades que atuavam por conta ou sob instruções destas» e as «entidades por estas detidas ou controladas», que não podiam ser identificadas a partir das próprias listas e que poderiam ser em número praticamente ilimitado, ao longo de um período de tempo considerável. Uma vez que o Conselho sabia certamente quem eram as entidades mencionadas, poderia e deveria tê-las identificado. Por conseguinte, quer sejam considerados isoladamente quer em conjunto, os fundamentos indicados em (ii) e (iii) são demasiado vagos. No que respeita ao fundamento (vi) (gestão das contas de altos responsáveis da OIA

30 — Acórdão Comissão/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518 (a seguir «acórdão Kadi II»), n.º 130.

e de um responsável pelas compras), o Conselho limita-se a afirmar que a identidade dos empregadores dos clientes constava dos registos dos bancos, não apresentando quaisquer elementos de prova. Uma vez que o Conselho não menciona o fundamento (vii), é de presumir que reconhece que era demasiado vago.

59. O *Bank Saderat Iran* apresenta argumentos semelhantes. Acrescenta que, relativamente aos fundamentos (iii) (tratamento dos pagamentos e das letras de crédito da OID e da IEI) e (iv) (tratamento de letras de crédito por conta da MEC), não se esclarecia se a lista de entidades identificadas era ou não exaustiva, e a ambiguidade era acentuada pelo facto de se afirmar que as entidades constantes das listas das Nações Unidas figuravam entre as entidades a que se referia o fundamento (ii) (prestação de serviços a entidades que efetuavam aquisições destinadas aos programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, entre as quais entidades sujeitas à Resolução 1737 do CSNU).

60. Entendo que a posição assumida pelas instituições e pelo Reino Unido está, em princípio, correta: quando os fundamentos são apresentados sequencialmente, devem ser lidos em conjugação, e fundamentos consecutivos podem complementar-se e esclarecer-se mutuamente. Este entendimento é particularmente válido em relação aos fundamentos indicados nos próprios atos impugnados, que constam de um único parágrafo para cada banco. Porém, também é válido para os fundamentos indicados separadamente (como aqueles que constam dos atos impugnados, por um lado, e aqueles que constam de eventuais propostas de inclusão nas listas comunicadas em tempo útil, por outro), uma vez que é indiscutível que o dever a que as instituições estão sujeitas é o de indicar fundamentos que, quando contextualizados, forneçam informações suficientes às partes negativamente afetadas e ao juiz da União³¹. Contudo, tal como referiu corretamente o Reino Unido, basta que um desses fundamentos esteja devidamente enunciado.

61. Assim sendo, subscrevo o entendimento de que, em cada caso, o fundamento (ii), embora seja certamente vago quando encarado isoladamente, torna-se mais explícito por força dos fundamentos indicados posteriormente [fundamentos (v) e possivelmente (vi) no caso do Bank Mellat; fundamentos (iii) (iv) e (v) no caso do Bank Saderat Iran] e deveria ter sido apreciado em conjunto com os mesmos. Por conseguinte, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na sua abordagem à apreciação do dever de fundamentação.

62. Consequentemente, no caso do Bank Saderat Iran, o fundamento (ii) (prestação de serviços a entidades que efetuavam aquisições destinadas aos programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, incluindo entidades sujeitas à Resolução 1737 do CSNU) não era excessivamente vago quando lido em conjugação com os fundamentos (iii) (iv) e (v), que identificavam quatro entidades específicas. Naquele contexto, o facto de se afirmar que as entidades constantes de listas das Nações Unidas figuravam «entre» as entidades a que se referia o fundamento (ii) também não gera incerteza. No entanto, enquanto os fundamentos (iii) (iv) e (v) clarificam indubitavelmente o fundamento (ii), este último nada acrescenta aos primeiros e não é, em si mesmo, esclarecedor. Por conseguinte, embora entenda que o Tribunal Geral deveria ter considerado que o fundamento (ii) servia de enquadramento aos fundamentos (iii) (iv) e (v) (que, no seu entender, estavam corretamente enunciados), este erro de abordagem não justifica a anulação do acórdão recorrido.

63. No que respeita ao Bank Mellat, concordo com a posição sustentada pelo banco de que o fundamento (iii) (prestação de serviços a entidades que constam de listas, a entidades que atuavam por conta ou sob instruções destas ou a entidades por estas detidas ou controladas) não contribui suficientemente para clarificar o fundamento (ii) (comportamento que facilitava e apoiava os programas nuclear e de mísseis balísticos do Irão). Embora talvez tivesse sido relativamente fácil para o banco verificar se entre os seus clientes figuravam entidades efetivamente identificadas nas listas, poderia ter-se revelado excessivamente difícil, na prática, determinar se os seus clientes incluíam

31 — V. acórdão *Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.ºs 70 e 71.

entidades que atuavam por conta ou sob as instruções das entidades inscritas nas listas, ou entidades por estas detidas ou controladas, caso o resultado daquela verificação tivesse sido negativo. Além disso, presume-se que o Conselho sabia quem eram as entidades a que se referia e poderia ter divulgado a sua identidade. Dado que não o fez, não forneceu informações suficientes para que o banco pudesse exercer eficazmente os seus direitos de defesa e para que o Tribunal Geral conduzisse uma fiscalização eficaz da legalidade. É certo que, nos casos em apreço, os bancos decidiram impugnar a sua inclusão nas listas, mas tal não invalida o facto de a falta de informação poder dificultar a tomada de tal decisão por um potencial demandante ou (no âmbito de uma ação de impugnação) a refutação de uma alegação que se encontra articulada em termos vagos.

64. No entanto, o Tribunal Geral concluiu que o fundamento (v) (prestação de serviços à OIEA e à Novin) estava corretamente enunciado, e o Bank Mellat não contestou esta conclusão. À semelhança do que acontece no caso do Bank Saderat Iran, pode considerar-se que os fundamentos (ii) (iii) e (v) lidos em conjugação, dão cumprimento ao dever de fundamentação, embora os fundamentos (ii) e (iii), por si sós, não o façam e, na verdade, este último não acrescente qualquer elemento útil à fundamentação.

65. No que respeita ao fundamento (vi) (gestão das contas de altos responsáveis da OIA e de um responsável pelas compras), também sou de opinião de que, para que este argumento pudesse ser considerado procedente, o Conselho deveria ter produzido prova de que a identidade dos empregadores dos clientes constava dos registos dos bancos. Acresce que a inclusão ou não desta informação nos registos é uma questão de facto, que o Tribunal de Justiça não é competente para apurar em sede de recurso. Por último, conforme salienta o banco, o Conselho parece não contestar a conclusão de que o fundamento (vii) era excessivamente vago.

66. Assim, embora concorde com a posição do Conselho quanto à necessidade de apreciar os fundamentos em conjunto, não considero que tenha identificado, naquele contexto, qualquer fundamento para anulação dos acórdãos recorridos.

Acesso ao processo

67. Após a inscrição inicial dos bancos nas listas em 26 de julho de 2010, e antes da revisão dessa inscrição em 25 de outubro de 2010, o Conselho comunicou duas propostas de inscrição nas listas apresentadas pelos Estados-Membros ao Bank Mellat em 13 de setembro de 2010 e ao Bank Saderat Iran em 28 de outubro de 2010. Foi comunicada a ambos os bancos uma terceira proposta em anexo às réplicas apresentadas, em primeira instância, em junho de 2011. Porém, os bancos tinham de apresentar as suas observações sobre a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010 até 15 de setembro de 2010.

68. Nos acórdãos recorridos³², o Tribunal Geral referiu que a terceira proposta, no caso do Bank Mellat, e as três propostas, no caso do Bank Saderat Iran, só tinham sido comunicadas após o termo do prazo para a apresentação de observações sobre a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010 e após a adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010. Seguidamente, afirmou que, sempre que o Conselho pretenda basear-se em elementos fornecidos por um Estado-Membro para adotar medidas restritivas, deve assegurar-se, antes da adoção das medidas, de que os elementos em questão podem ser comunicados à entidade em causa em tempo útil para que a mesma possa apresentar utilmente o seu ponto de vista. Nos casos em apreço, os bancos não tinham tido essa oportunidade em relação às propostas comunicadas depois de 15 de setembro de 2010.

32 — V. acórdãos Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 78 a 96, e Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 74 a 90.

69. Em sede de recurso, o *Conselho* alega que o Tribunal Geral errou ao concluir, com base na jurisprudência segundo a qual uma entidade que conste de uma lista tem de ser informada dos elementos que contra ela são invocados e ter a oportunidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista sobre os mesmos³³, que as propostas de inscrição nas listas apresentadas pelos Estados-Membros deveriam ter sido comunicadas aos bancos. A referida jurisprudência remonta a uma época em que não eram indicados motivos concretos para incluir pessoas e entidades nas listas, o que já não acontece atualmente. Por conseguinte, não existe justificação para exigir que as propostas de inscrição nas listas sejam comunicadas separadamente quando façam parte da fundamentação, nem têm de ser comunicadas separadamente quando não for esse o caso, dado que não se pode presumir que o Conselho se tenha baseado nas mesmas. O Tribunal Geral deveria antes ter aplicado a jurisprudência segundo a qual, quando tenham sido comunicadas informações suficientemente precisas que permitam ao interessado dar a conhecer, em tempo útil, a sua posição sobre os elementos contra ele invocados, o princípio do respeito pelos direitos de defesa não significa que a instituição está obrigada a facultar espontaneamente o acesso a todos os documentos constantes do seu processo³⁴. Em qualquer caso, as informações fornecidas na fundamentação eram suficientes para permitir aos bancos dar a conhecer a sua posição.

70. O *Reino Unido* cita o acórdão Kadi II³⁵: «[...] o respeito dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva exige que a autoridade competente da União comunique à pessoa interessada [...] pelo menos, a exposição de motivos apresentada [...], e isto para que esta pessoa possa defender os seus direitos [...]». Segundo este acórdão, é a fundamentação, e não uma eventual proposta de inscrição na lista, que deve ser comunicada. A proposta de inscrição na lista só teria utilidade se fosse diferente da fundamentação.

71. Os *bancos* alegam que a posição defendida pelo Conselho está errada por uma questão de princípio. Os elementos em causa «[devem ser] comunicados (...), na medida do possível, ao mesmo tempo ou, logo que possível, após a adoção da decisão inicial de congelamento dos fundos»³⁶. Nem o facto de o processo conter apenas as propostas de inscrição nas listas nem a alegação de que tais propostas não teriam qualquer utilidade para os bancos dispensa o Conselho da obrigação de o disponibilizar. Cabia aos bancos, e não ao Conselho, avaliar o que era relevante para efeitos de apresentação de observações. Além disso, as propostas de inscrição nas listas continham alegações que não constavam da fundamentação (que deveriam ter sido comunicadas) e eram os únicos elementos constantes do processo, pelo que não poderiam ter sido omitidas (como foram) quando foi solicitado o acesso. Uma entidade inscrita numa lista não pode impugnar a avaliação do Conselho se não tiver acesso aos elementos que lhe estão subjacentes. Nos casos em apreço, a fundamentação era diferente das propostas de inscrição nas listas e os bancos desconheciam totalmente o conteúdo do processo do Conselho até meio do recurso em primeira instância.

72. Reportando-se ao acórdão Kadi II, os bancos alegam, antes de mais, que o Tribunal de Justiça tem entendido sistematicamente que uma entidade designada tem o direito de acesso ao processo³⁷ e a todos os elementos em que o Conselho baseou a decisão de a designar. O Conselho não alega razões de confidencialidade para justificar a sua omissão. Em situações como a de Y. A. Kadi (que tinha sido já designado pelas Nações Unidas, sendo a designação pela UE uma mera medida de «seguimento»), poderá ser suficiente comunicar a exposição de motivos. Em contrapartida, no presente caso, uma vez que a UE atuou no exercício do seu próprio poder sancionatório autónomo, deveria ter comunicado todos os elementos.

33 — Acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, EU:T:2006:384 (a seguir «acórdão OMPI»), n.º 93.

34 — Acórdão Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 97.

35 — Acórdão Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 111.

36 — Acórdão OMPI, T-228/02, EU:T:2006:384, n.º 137.

37 — Acórdãos Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775 (a seguir «acórdão Fulmen»), n.º 60, e acórdão Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 99.

73. De acordo com a minha leitura desta questão, o que o Conselho questiona é se o Tribunal Geral tinha razão ao considerar que a não comunicação das propostas de inscrição das listas dos Estados-Membros aos bancos, para que estes pudessem apresentar observações sobre as mesmas, constituía uma violação dos seus direitos de defesa.

74. É consensual que todas estas propostas acabaram por ser comunicadas aos bancos, que algumas delas não foram comunicadas em tempo útil para a apresentação de observações sobre a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010 até 15 de setembro de 2010 e que — com uma exceção — aquelas que não foram comunicadas em tempo útil não continham elementos de prova ou de informação que não constassem já da fundamentação dos atos impugnados. A exceção era a terceira proposta em relação ao Bank Saderat Iran, que referia que o banco prestava serviços financeiros ao SIG, uma entidade designada pelas Nações Unidas e pela UE. Assim, é apenas em relação a esse elemento de informação que uma comunicação tempestiva poderia, de facto, ter afetado a possibilidade de apresentar observações.

75. Não obstante, considero que os bancos têm razão quando alegam que deviam ter tido acesso a todos os elementos do processo em que o Conselho se baseou — pelo menos àqueles que não continham informações confidenciais³⁸ — em tempo útil para poderem apresentar as suas observações. Os bancos só poderiam ter a certeza de que as suas observações estavam completas se tivessem pleno acesso, pelo menos, aos elementos não confidenciais do processo em que se baseava a proposta de inscrição dos seus nomes nas listas.

76. Tão-pouco competia ao Conselho decidir que elementos eram relevantes para efeitos das observações dos bancos³⁹. O facto de (excetuando a referência ao SIG na terceira proposta no caso do Bank Saderat Iran) as propostas que não foram comunicadas em tempo útil não conterem informações de que os bancos não tivessem já conhecimento não justifica a sua omissão ou atrasos na sua comunicação. Os bancos só teriam conhecimento desse facto depois de consultarem as propostas.

77. Por último, resulta claramente da jurisprudência citada pelo próprio Conselho que, «a pedido do interessado (...) o Conselho está obrigado a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais referentes à medida em causa»⁴⁰, e o Conselho referiu, nos articulados apresentados em primeira instância, que os bancos tinham solicitado mais informações sobre o processo. O «princípio do consentimento da entidade de origem», que o Conselho mencionou nos referidos articulados mas que não invocou no recurso, não pode, no meu entender, justificar a confidencialidade, para efeitos de respeito dos direitos de defesa de uma entidade cujos ativos devem ser congelados, de um documento cujo conteúdo respeita exclusivamente ao comportamento ou alegado comportamento da entidade em causa. Esse conteúdo não pode ser confidencial para a referida entidade.

78. Por conseguinte, considero que o argumento do Conselho não identificou qualquer erro de direito sobre esta matéria nos acórdãos recorridos.

38 — Nos casos em apreço, afigura-se que as propostas de inscrição nas listas não suscitavam qualquer questão de confidencialidade suscetível de justificar uma certa relutância na sua comunicação. Não continham quaisquer outras informações para além dos fundamentos da inscrição dos bancos nas listas, que constavam dos acórdãos recorridos (n.ºs 49 e 51 *supra*; v. ainda o n.º 147 e segs. *infra*).

39 — Não excluiria a possibilidade de o Conselho decidir basear-se apenas em determinados elementos do processo que considerasse suficientes para fundamentar a decisão de inscrição dos bancos nas listas. Nesse caso, porém, se posteriormente o Conselho decidisse, no contexto de uma ação judicial, basear-se noutros elementos que não tivessem sido comunicados e sobre os quais os bancos não tivessem tido a oportunidade de se pronunciar, estaríamos perante uma violação dos seus direitos de defesa.

40 — Acórdão Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 97.

Vícios na apreciação do Conselho

79. No contexto do primeiro fundamento invocado em primeira instância, os bancos alegam que o Conselho não procedeu a uma verdadeira apreciação das circunstâncias do caso concreto, limitando-se a adotar as propostas apresentadas pelos Estados-Membros, um vício que afeta quer a apreciação inicial quer a revisão periódica das medidas restritivas.

80. Na sua resposta a este argumento⁴¹, o Tribunal Geral salientou o dever do Conselho de garantir que os atos impugnados eram justificados. Aquando da adoção de um ato inicial, o Conselho é obrigado a analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova que lhe são apresentados, ao abrigo do artigo 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413, por um Estado-Membro. Na adoção de atos posteriores que afetem a mesma entidade, é obrigado a reapreciar a necessidade da manutenção das referidas medidas à luz das observações apresentadas por essa entidade. Nos casos em apreço, não existia nenhum indício que sugerisse que o Conselho tinha verificado a relevância e a justeza dos elementos que lhe tinham sido apresentados antes da adoção dos atos que inseriam inicialmente os bancos nas listas; com efeito, as incorreções quanto à participação social do Estado iraniano indicavam que não tinha sido feita nenhuma verificação nesse sentido. Assim, «aquando da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de Execução n.º 668/2010, o Conselho não respeitou a obrigação de analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova relativos ao recorrente que lhe foram submetidos, viciando de ilegalidade os referidos atos». Porém, nos atos posteriores, o Conselho retificou as incorreções e respondeu às observações dos bancos, mostrando que tinha reapreciado as circunstâncias à luz dessas observações.

81. Contudo, o Tribunal Geral não especificou em qual dos fundamentos de anulação previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE (incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder) assentava a sua conclusão de que os atos iniciais estavam viciados de ilegalidade. A pedido do Tribunal de Justiça, as partes no recurso pronunciaram-se sobre aquela questão.

82. O *Conselho* alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao afirmar que, aquando da adoção de um ato inicial, é obrigado a analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova que lhe são apresentados por um Estado-Membro. Que elementos teriam de ser apresentados para provar que essa verificação teve lugar? Além disso, os elementos de prova do apoio dos bancos às atividades de proliferação nuclear do Irão provinham de fontes confidenciais, às quais os membros do Conselho, enquanto instituição, não tinham acesso; estes não poderiam ter realizado essa verificação e a conclusão de que não o tinham feito era, assim, irrelevante.

83. No que respeita à base jurídica para a anulação, o Conselho observa que o fundamento invocado pelos bancos se baseava em motivos que correspondiam à «violação de formalidades essenciais». Porém, o vício identificado pelo Tribunal Geral não era a violação do dever de fundamentação nem dos direitos de defesa ou do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Esses direitos não podem ser exercidos antes da decisão inicial de congelamento dos fundos, a fim de preservar o efeito de surpresa essencial para a eficácia da medida⁴². Os direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva só podem ser violados depois de tal decisão ser tomada. Em qualquer caso, não existe nenhuma «formalidade essencial» que obrigue o Conselho a analisar a relevância e a justeza das informações que lhe são apresentadas em apoio de uma proposta de imposição de medidas restritivas⁴³.

41 — V. acórdãos *Bank Mellat*, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 97 a 104, e *Bank Saderat Iran*, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 91 a 98.

42 — Acórdão *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão*, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461 (a seguir «acórdão *Kadi I*»), n.ºs 338 a 341.

43 — O artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento Interno do Conselho estabelece o seguinte: «Só podem ser inscritos na ordem do dia provisória os pontos cuja documentação tenha sido enviada aos membros do Conselho e à Comissão o mais tardar na data de envio dessa ordem do dia.» Porém, não estabelece que são exigidos determinados documentos para uma determinada decisão.

84. Os *bancos* alegam que o Tribunal Geral não concluiu que os elementos constantes do processo tinham de demonstrar que tinham sido realizadas verificações, tendo apenas afirmado que estas não tinham sido realizadas. O Conselho não nega que está obrigado a analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova que lhe são apresentados nem que não realizou quaisquer verificações nesse sentido; alega apenas que não o poderia ter feito por questões de confidencialidade. O Tribunal Geral invocou a falta de prova de que o Conselho tinha realizado uma verdadeira verificação para concluir que a mesma não foi feita. Se os alegados elementos de prova provinham de fontes confidenciais, às quais o Conselho, enquanto instituição, não tinha acesso, então não podiam obviamente ter sido verificados. Assim, os bancos foram incluídos nas listas com base em elementos de prova que não tinham sido vistos pelo responsável pela decisão e que não tinham sido disponibilizados nem a este nem ao Tribunal.

85. Relativamente à base jurídica da anulação, os bancos consideram que, ao não analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova invocados contra eles, o Conselho (i) tinha cometido um erro manifesto de apreciação e/ou violado os seus direitos de defesa (violação de uma norma jurídica relativa à aplicação dos Tratados) e (ii) não tinha realizado uma apreciação preliminar da proposta de inscrição na lista (violação de uma formalidade essencial).

86. Nos termos dos artigos 20.º, n.º 1, alínea b), e 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413, o Conselho é responsável pela inclusão na lista das pessoas e entidades cujos ativos devam ser congelados, não podendo delegar essa responsabilidade nos Estados-Membros. O Conselho e os Estados-Membros devem atuar em conformidade com o princípio da cooperação leal e garantir que as pessoas que preenchem os critérios, e apenas estas, são incluídas na lista do anexo II. As falhas no processo de avaliação necessário para aplicar os artigos supramencionados constituem uma violação de uma norma jurídica relativa à aplicação dos Tratados.

87. O dever do Conselho também deve ser analisado à luz do acórdão Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), especialmente da obrigação estabelecida nos n.ºs 114 e 115 desse acórdão: (i) «examinar, com cuidado e imparcialidade, o fundamento dos motivos alegados [para a inscrição de uma pessoa ou entidade na lista]», aquando da decisão sobre a manutenção de uma inscrição na sequência de observações apresentadas pela pessoa designada; e (ii) avaliar a necessidade de solicitar ao comité de sanções e, por intermédio deste último, ao membro da ONU que propôs a inscrição na lista, que divulgue informações ou elementos de prova, confidenciais ou não, que permitam à autoridade competente da UE cumprir este dever de exame cuidadoso e imparcial. Pelo menos uma parte desses elementos deve ser posteriormente disponibilizada ao juiz da União para que, no que respeita à «fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de inscrever ou de manter o nome de uma pessoa determinada na lista», esse juiz possa assegurar que essa decisão «assent[a] numa base factual suficientemente sólida». O n.º 118 do referido acórdão deixa bem claro que aquelas obrigações são «garantias processuais»; por conseguinte, devem ser consideradas formalidades essenciais para efeitos do artigo 263.º TFUE. Deve considerar-se que o vício identificado pelo Tribunal Geral se enquadra no mesmo fundamento jurídico de anulação que as obrigações mencionadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Kadi II.

88. No entanto, segundo os bancos, o acórdão *Europäisch-Iranische Handelsbank/ Conselho*⁴⁴ apoia uma conclusão alternativa: a de que a obrigação a que o Conselho está sujeito se prende com a apreciação dos elementos de informação e de prova que lhe são apresentados para justificar uma proposta de inscrição na lista, e de que as violações dessa obrigação correspondem a erros manifestos de apreciação, que devem ser considerados como uma violação de uma norma jurídica relativa à aplicação do Tratado.

44 — Acórdão *Europäisch-Iranische Handelsbank/Conselho*, T-434/11, EU:T:2013:405, n.ºs 166 a 170, ao qual o Tribunal Geral fez referência na sua pergunta às partes (v. n.º 81 *supra*).

89. Nenhuma destas alegações invalida, contudo, a conclusão de que o erro cometido pelo Conselho violou os direitos de defesa dos bancos, incluindo o dever de facultar o acesso ao processo e, logicamente, o dever de verificar se este continha os elementos de informação e de prova exigidos. As violações dos direitos de defesa são violações de princípios gerais de direito, que são normas jurídicas relativas à aplicação dos Tratados.

90. A *Comissão* não aceita a obrigatoriedade de o processo do Tribunal conter provas de que o Conselho verificou a relevância e a justeza dos elementos de prova que lhe foram apresentados antes de adotar os atos em causa. Tão-pouco pode uma declaração incorreta no processo ser indício de que não foi realizada qualquer verificação. As atividades de proliferação nuclear do Irão são, por natureza, clandestinas, pelo que os elementos de prova recolhidos têm de ser altamente confidenciais para evitar pôr em perigo a cooperação internacional e as pessoas que obtêm as informações. Uma vez que o exame daquelas informações pelo Conselho deve beneficiar de um grau de confidencialidade equivalente, o Tribunal Geral não está em posição de afirmar que não foram realizadas quaisquer verificações. Além disso, a inscrição dos bancos nas listas é objetivamente credível: são bancos iranianos importantes com uma presença internacional significativa, controlados, na prática, pelo Governo iraniano; não negam as relações comerciais com certas entidades inscritas nas listas; e foram designados pelo Conselho de Segurança. A esta luz, não é legítimo afirmar que os representantes dos Estados-Membros se basearam simplesmente nas propostas dos Estados-Membros ao tomarem as suas decisões no seio do Conselho, conforme sugere o Tribunal Geral.

91. No que respeita à base jurídica para anulação, a *Comissão* concorda com o Conselho e acrescenta que, no acórdão *Europäisch-Iranische Handelsbank/Conselho* (T-434/11, EU:T:2013:405), o Tribunal Geral analisou um argumento semelhante numa secção intitulada «erro manifesto de apreciação». O fundamento jurídico relevante era, assim, «violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação». O facto de o Conselho não ter apreciado as informações que lhe foram fornecidas nestes processos não afetou os direitos de defesa dos bancos, não impossibilitou a fiscalização jurisdicional da legalidade nem violou qualquer norma institucional do processo de decisão do Conselho.

92. Quanto à base jurídica para anulação, o *Reino Unido* considera que o único fundamento admissível é a «violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação». A argumentação do Tribunal Geral diz respeito ao modo como o Conselho tomou a decisão, e não a aspetos processuais (como a fundamentação ou o direito de audição) posteriores à tomada da decisão. Os atos impugnados são normas jurídicas relativas à aplicação dos Tratados. Noutros contextos, quando um órgão competente aplica incorretamente a lei, comete um erro de apreciação dos factos ou ultrapassa os limites do seu poder discricionário, a decisão é anulável com fundamento em erro de apreciação. Por conseguinte, qualquer erro de apreciação na imposição de medidas restritivas sobre os bancos constituiria uma violação das normas jurídicas que permitem a imposição de tais medidas.

93. Creio ser necessário esclarecer, antes de mais, em que fundamento o Tribunal Geral baseou a sua decisão de que a consequência de o Conselho não ter cumprido «a obrigação de analisar a relevância e a justeza dos elementos de informação e de prova relativos ao recorrente que lhe foram submetidos» era a de que os atos impugnados estavam viciados de ilegalidade.

94. No meu entender, esse fundamento será necessariamente a violação de uma formalidade essencial ou a violação de uma norma jurídica relativa à aplicação dos Tratados (ou seja, nestes casos, a obrigação de apreciar corretamente os factos). Ao abordar a questão no contexto geral da «violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa do recorrente e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva», afigura-se que o Tribunal Geral considerou que estava relacionada com a violação de uma formalidade essencial.

95. Porém, afigura-se que não existe qualquer precedente que permita considerar que a análise da relevância e justeza dos elementos de informação ou de prova antes da primeira inscrição na lista, embora seja, sem dúvida, altamente desejável quando as circunstâncias o permitam, constitui uma «formalidade essencial» do processo de decisão. Se assim fosse, o facto de não serem analisados *todos* os elementos disponíveis que corroboram o fundamento da adoção de um ato poderia conduzir automaticamente à invalidação desse ato. Por conseguinte, creio ser preferível abordar esta questão com base na probabilidade de tal omissão aumentar significativamente o risco de um erro de apreciação, que poderia então constituir uma violação de uma norma jurídica relativa à aplicação dos Tratados.

96. Outra abordagem seria considerar que o facto de o Conselho não ter realizado um exame exaustivo das propostas de inscrição nas listas que lhe foram apresentadas violava os direitos de defesa dos bancos. É jurisprudência assente que o respeito pelos direitos de defesa, em qualquer processo iniciado contra um terceiro e suscetível de culminar num ato que afete os seus interesses, constitui um princípio fundamental de direito da União que deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação específica, e que exige que os destinatários de decisões que afetem de modo sensível os seus interesses sejam colocados em condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista⁴⁵, e ainda que esse direito é uma formalidade essencial⁴⁶. Se o Conselho não analisou, ele mesmo, os elementos de prova em que se basearam as propostas de inscrição nas listas, os bancos não poderiam obviamente ter sido colocados em condições de dar a conhecer o seu ponto de vista sobre tais elementos.

97. Porém, o facto de não ter sido realizada uma análise da relevância e da justeza dos elementos de prova antes de ser tomada uma decisão inicial não pode logicamente afetar os direitos da pessoa visada pela decisão, a menos que essa pessoa tivesse o direito de ser ouvida antes de ser tomada a decisão inicial (o que não acontecia no caso em apreço)⁴⁷. Os elementos de informação ou de prova que poderiam ou deveriam ter sido comunicados ao banco em momento posterior e/ou vistos pelo Tribunal Geral é uma questão totalmente diferente. Conforme salientou o Conselho, era necessário que as decisões iniciais beneficiassem de um efeito surpresa⁴⁸. Atingida a fase em que essas decisões eram suscetíveis de impugnação, os bancos poderiam ter invocado os referidos erros de apreciação. Assim, os seus direitos de defesa não foram afetados por eventuais deficiências internas do processo de decisão anterior.

98. Creio, portanto, que as críticas processuais tecidas pelo Tribunal Geral quanto ao facto de não ter sido realizada qualquer análise da relevância e da justeza dos elementos de informação e de prova que serviram de base às propostas de inscrição nas listas não podiam constituir um fundamento autónomo de anulação dos dois atos em causa. Tal não significa que as críticas não sejam justificadas, mas apenas que seria preferível considerar que a inexistência de indícios de que o Conselho analisou a relevância ou a justeza dos elementos de informação ou de prova em seu poder é um fator que poderia ter sido tomado em consideração ao examinar a qualidade substantiva da apreciação do Conselho.

45 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, EU:C:1996:402, n.º 21 e a jurisprudência aí referida.

46 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Itália, 31/69, EU:C:1970:10, n.º 13. No entanto, pode haver exceções — v., por exemplo, acórdão Parlamento/Reynolds, C-111/02 P, EU:C:2004:265, n.ºs 57 a 60, em que um grupo político que, no exercício do seu poder discricionário, destacou um funcionário da União para exercer temporariamente determinadas funções tem o poder de pôr termo a esse destacamento sem ouvir necessariamente o funcionário em causa, caso tenha perdido a confiança neste.

47 — Embora esteja ciente das observações de Lord Sumption no processo Bank Mellat c. Her Majesty's Treasury (n.º 2), referido na nota 21, n.ºs 32 e segs., estas foram feitas num contexto processual diferente. Pessoalmente, não creio que seja de excluir a possibilidade de, em circunstâncias muito excecionais, o efeito surpresa não ser essencial. (Por exemplo, nos casos em que a pessoa sob suspeita já esteja legalmente detida não estando em condições de poder transferir fundos antes da inscrição na lista.) Porém, como é óbvio, a surpresa será geralmente um fator determinante para garantir a eficácia.

48 — V. n.º 83 e nota 42 *supra*; v. igualmente acórdão Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 90.

99. Por conseguinte, concluo que o Conselho, em sede de recurso, tem razão no seu argumento de que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que a inexistência de uma análise da relevância e justeza dos elementos de informação e de prova que serviram de base às propostas de inscrição nas listas viciava de ilegalidade os atos iniciais. Porém, essa conclusão, por si só, não justifica a anulação dos acórdãos recorridos unicamente com base naquele fundamento. São igualmente suscitadas questões de insuficiência (ou de não apreciação) de elementos de prova no contexto do próximo fundamento do recurso.

Erro manifesto de apreciação do Conselho

100. Em primeira instância, os bancos alegaram que os fundamentos invocados pelo Conselho não preenchiam as condições estabelecidas pela Decisão 2010/413, pelo Regulamento n.º 423/2007, pelo Regulamento n.º 961/2010 e pelo Regulamento n.º 267/2012 e não eram corroborados por elementos de prova. Consequentemente, o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao adotar medidas restritivas com base naqueles fundamentos.

101. Em ambos os acórdãos⁴⁹, o Tribunal Geral recordou a sua jurisprudência⁵⁰ segundo a qual a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato que impõe medidas restritivas abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para o justificar, bem como a verificação dos elementos de prova e das informações em que assenta essa apreciação. Em caso de impugnação, o Conselho está obrigado a apresentar esses elementos de prova e informações para efeitos de fiscalização pelos tribunais. O Tribunal Geral examinou, àquela luz, o mérito dos fundamentos que não eram excessivamente vagos.

102. *Relativamente ao Bank Mellat*⁵¹, o Tribunal Geral concluiu que o fundamento (i) (propriedade do Estado, invocado apenas na Decisão 2010/413 e no Regulamento de Execução n.º 668/2010) não correspondia à verdade e não podia justificar as medidas restritivas adotadas naqueles atos.

103. Quanto ao fundamento (iv) (sociedade-mãe do FEE Bank, designado pelo Conselho de Segurança), a Resolução 1929 do CSNU justificava a designação do FEE Bank apenas com base no alegado envolvimento do Bank Mellat em atividades de proliferação nuclear, em termos que correspondiam, no essencial, ao fundamento (vii) (facilitar o movimento de milhões de dólares para o programa nuclear iraniano desde 2003). Tinha por base uma mera alegação, não se distinguia dos fundamentos relacionados com o próprio Bank Mellat e não podia justificar a adoção de medidas restritivas contra este.

104. Relativamente ao fundamento (v) (prestação de serviços à OIEA e à Novin), não existiam quaisquer informações ou elementos de prova de que o Bank Mellat tivesse prestado serviços à OIEA. O banco admitiu que tinha prestado serviços à Novin, mas explicou que tinha deixado de o fazer quando foram adotadas medidas restritivas contra esta empresa. Esses serviços apoiavam atividades de proliferação nuclear na aceção da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012? O que importa determinar é se o banco agiu para pôr termo à prestação de serviços assim que teve conhecimento ou que teve motivos razoáveis para suspeitar que a Novin estava envolvida em atividades de proliferação nuclear. O Conselho não tinha apresentado informações ou elementos de prova concretos e pormenorizados que indicassem que o banco tinha conhecimento do envolvimento da Novin antes de as Nações Unidas terem adotado as medidas restritivas. Relativamente ao período subsequente, as instituições admitem que, na sequência de instruções imediatas do banco, deixaram de ser prestados serviços à Novin, excetuando pagamentos em dívida que não estavam relacionados com atividades de proliferação nuclear.

49 — V. acórdãos Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 109 a 112, e Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 103 a 106.

50 — Acórdão Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.ºs 37 e 107.

51 — V. acórdão Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, n.ºs 113 a 139.

Chamando a atenção para o facto de o artigo 20.º, n.º 6, da Decisão 2010/413, o artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 25.º do Regulamento n.º 267/2012 permitirem, no essencial, o descongelamento de fundos para efetuar pagamentos devidos por força de obrigações contraídas pelas entidades em causa antes da sua inscrição na lista, desde que não existisse qualquer ligação à proliferação nuclear, o Tribunal Geral considerou que as circunstâncias não justificavam a adoção de medidas restritivas contra o banco. Uma vez que as medidas restritivas não eram justificadas pelos fundamentos (i) (iv) ou (v), o Tribunal Geral acolheu o segundo fundamento invocado pelo Bank Mellat.

105. *Relativamente ao Bank Saderat Iran*⁵², o Tribunal Geral concluiu que o fundamento (i) (detenção pelo Estado em 94% na Decisão 2010/413 e no Regulamento de Execução n.º 668/2010, detenção parcial pelo Estado em atos posteriores) estava incorreto em relação à participação de 94% e era insuficiente, em relação à detenção parcial, para sugerir que o banco prestava apoio a atividades de proliferação nuclear. Por conseguinte, não justificava as medidas restritivas.

106. Quanto ao fundamento (iv) (tratamento de letras de crédito por conta da MEC em 2003), o Conselho não tinha provado que eram prestados serviços à MEC ou que o banco tinha conhecimento do envolvimento dessa empresa (que, em 2003, ainda não estava sujeita a medidas restritivas) em atividades de proliferação nuclear. Por conseguinte, esse fundamento não justificava as medidas restritivas.

107. O mesmo é válido para o fundamento (v) (prestação de serviços ao SIG), no que respeita à Decisão 2011/783, ao Regulamento de Execução n.º 1245/2011, e ao Regulamento n.º 267/2012. O Conselho não tinha apresentado quaisquer elementos que comprovassem que o banco tinha prestado serviços financeiros ao SIG após a adoção das medidas restritivas ou que tinha conhecimento prévio do envolvimento do grupo em atividades de proliferação nuclear.

108. No que respeita ao fundamento (iii) (prestação de serviços à OID e à IEI), o banco admitiu que a OID e a IEI estavam envolvidas em atividades de proliferação nuclear e que tinha tratado das suas letras de crédito, mas não que esses serviços justificassem a adoção de medidas restritivas — eram serviços bancários normais relacionados com letras de crédito de exportação emitidas por bancos terceiros, sem qualquer relação com atividades de proliferação nuclear. Consequentemente, o Tribunal Geral solicitou informações sobre as letras de crédito ao Conselho, mas este não forneceu nenhuma. O Tribunal Geral não acolheu o argumento de que o banco também não tinha apresentado quaisquer elementos. Competia ao Conselho apresentar os elementos de prova e de informação por ele invocados. O facto de ser impossível determinar se os argumentos do banco tinham fundamento não o deveria prejudicar. Uma vez que tal se devia ao incumprimento, por parte do Conselho, da sua obrigação de apresentar os elementos de prova e informação relevantes, o segundo fundamento foi julgado procedente.

109. Em sede de recurso, o *Conselho* alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao acolher os argumentos dos bancos.

110. Em primeiro lugar, alega que as dúvidas manifestadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo Kadi II⁵³ quanto à aplicação da jurisprudência sobre a exaustividade da fiscalização jurisdicional de aplicações económicas complexas aos casos de atividades terroristas e quanto à sujeição das análises e das fontes de informação aos órgãos jurisdicionais da União, devem ser igualmente válidas no contexto das atividades nucleares clandestinas do Irão. Quando os elementos de prova e de informação em que se baseia uma proposta de inscrição na lista provêm de fontes confidenciais, o Conselho pode legitimamente proteger essas fontes, atuando com base na fundamentação proposta pelo

52 — V. acórdão Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 106 a 117.

53 — Conclusões no processo Comissão/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P E C-595/10 P, EU:C:2013:176 (a seguir «processo Kadi II»), n.º 66.

Estado-Membro em causa, desde que sejam objetivamente plausíveis. Era o que se passava em relação a importantes bancos iranianos com presença internacional, controlados, na prática, pelo Governo iraniano, em conformidade com o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros e entre estes e as instituições da União, e o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

111. Seguidamente, o Conselho cita a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, nos termos da qual o direito à comunicação de provas pertinentes não é absoluto. Segundo esse tribunal, num determinado processo penal, poderão existir interesses concorrentes, como a segurança nacional ou a necessidade de proteger testemunhas em risco de sofrer represálias ou de manter métodos policiais secretos de investigação criminal, que devem ser ponderados juntamente com os direitos do arguido. Em certos casos, poderá ser necessário não comunicar determinadas informações à defesa a fim de preservar os direitos fundamentais de terceiros ou de salvaguardar um interesse público importante⁵⁴. Aquela afirmação dizia respeito a um processo-crime e deveria ser aplicada *a fortiori* a medidas restritivas que são meras medidas cautelares. A divulgação de elementos de prova confidenciais poderia colocar em perigo a vida e a segurança de determinadas pessoas e comprometer os métodos utilizados. Quando são fornecidas informações a título confidencial por um país terceiro, é necessário manter a cooperação internacional.

112. O Conselho considera ainda que, na sua apreciação da justificação, o Tribunal Geral não atribuiu a devida importância às resoluções do CSNU. No acórdão Kadi I, o Tribunal de Justiça salientou que «a [UE] deve [...] atribuir uma importância especial ao facto de, em conformidade com o artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a adoção, pelo Conselho de Segurança, de resoluções ao abrigo do capítulo VII desse diploma constituir o exercício da responsabilidade principal de que esse órgão internacional está investido para manter a paz e a segurança, à escala mundial [...]»⁵⁵. Tal como referiu o advogado-geral Y. Bot no processo Kadi II no contexto da luta contra o terrorismo, é necessário «a confiança e a colaboração [...] e não tanto a desconfiança» entre a UE e as Nações Unidas, que partilham os mesmos valores relativamente ao respeito pelos direitos fundamentais⁵⁶. Estas observações são consentâneas com o disposto nos artigos 3.º, n.º 5, e 21.º, n.ºs 1 e 2, alínea c), TUE e na Declaração n.º 13, de 13 de dezembro de 2007.

113. Seguidamente, o Conselho pronuncia-se concretamente sobre cada um dos acórdãos recorridos.

114. No caso do Bank Mellat, o Tribunal Geral considerou erroneamente que o fundamento (iv) (sociedade-mãe do FEE Bank, designado na Resolução 1929 do CSNU) devia ser distinto dos restantes fundamentos respeitantes ao Bank Mellat. Mais importante ainda, ao desvalorizar a declaração do Conselho de Segurança sobre o facto de o Bank Mellat facilitar a realização de operações para entidades iranianas associadas ao programa de armamento nuclear, de mísseis e de defesa como uma mera alegação, o Tribunal Geral ignorou a jurisprudência sobre a relação entre o direito da União e as resoluções do CSNU, bem como as disposições dos Tratados da União. Deveria ter concluído que a declaração inequívoca do Conselho de Segurança constituía justificação suficiente para que a União adotasse medidas restritivas contra o Bank Mellat.

115. No que respeita à conclusão de que o fundamento (v) (prestação de serviços bancários à Novin) não justificava os atos impugnados, uma vez que o banco tinha terminado a sua relação com a empresa ao tomar conhecimento da sua designação, o Conselho alega que a prestação de serviços à Novin durante o seu envolvimento nas atividades de proliferação nuclear do Irão indica que é provável que o banco venha, no futuro, a prestar este tipo de serviços a outras atividades envolvidas nas mesmas atividades. Por conseguinte, justificava-se o congelamento de ativos a título de medida cautelar, independentemente de o banco saber, de facto, que as referidas entidades estavam envolvidas nessas atividades ou que os serviços prestados seriam utilizados no contexto dessas atividades. Os

54 — TEDH, acórdão Jasper c. Reino Unido, de 16 de fevereiro de 2000 [GS], petição n.º 27052/95, § 52.

55 — Acórdão Kadi I, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 294.

56 — Conclusões no processo Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:176, n.º 85.

serviços prestados à Novin constituíam um apoio às atividades de proliferação nuclear do Irão na aceção da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012, que o Tribunal Geral interpretou de forma excessivamente restritiva. Assim, contrariando a sua própria jurisprudência, também substituiu a apreciação do Conselho pela sua própria apreciação sobre os factos que justificavam a imposição das medidas de congelamento de ativos⁵⁷.

116. No caso do Bank Saderat Iran, o Conselho alega que o Tribunal Geral deveria ter tomado em consideração a Resolução 1803 do CSNU, que apelava aos Estados para «exercerem vigilância sobre as atividades das instituições financeiras situadas nos seus territórios, [...]em especial [...] com o Bank Saderat e as suas sucursais e filiais no estrangeiro, a fim de evitar que tais atividades contribuíssem para atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação ou para o desenvolvimento de vetores de armas nucleares, conforme referido na Resolução 1737 (2006) do CSNU. Embora existisse certamente um bom motivo para considerar que o banco estava a contribuir para as atividades de proliferação nuclear do Irão, o Tribunal Geral ignorou este facto.

117. Além disso, o fundamento (iii) (execução de letras de crédito para a OID e a IEI depois de terem sido ambas designadas pelas Nações Unidas e pela UE) era, por si só, suficiente para justificar as medidas restritivas. As letras de crédito para mercadorias exportadas pela OID e pela IEI poderiam ser indiretamente relevantes para as atividades de proliferação nuclear do Irão. Por conseguinte, não é legítimo considerar que a execução de letras de crédito para entidades designadas não poderia justificar a aplicação de medidas de congelamento de ativos contra o banco. Mais uma vez, o Tribunal Geral adotou uma interpretação excessivamente restritiva e substituiu a apreciação do Conselho pela sua própria apreciação. De qualquer modo, uma vez que o Conselho indicou a data em que o banco executou as letras de crédito (março de 2009) e identificou as entidades designadas em causa (OID e IEI), e dado que esses factos não foram contestados, deveriam ter sido solicitadas informações adicionais ao banco, não ao Conselho.

118. A *Comissão* salienta que é necessário considerar as atividades do banco no seu conjunto. A inclusão nas listas foi analisada ao nível do Conselho de Segurança, e o Conselho deve ter em consideração essas orientações. O Tribunal Geral não se podia limitar a examinar os elementos de prova sobre operações específicas apresentados pelo Conselho e ignorar o facto de as atividades do banco serem consideradas suspeitas pela comunidade internacional devido à sua possível ligação com as atividades iranianas de proliferação nuclear. A decisão sobre as medidas restritivas foi tomada em resposta à manutenção do programa nuclear do Irão na ausência de cooperação com a AIEA. Os ativos de diversos bancos iranianos foram congelados com fundamento no facto de o Irão utilizar serviços bancários para pagar tecnologia e materiais importados. É provável que um importador iraniano recorra a um banco iraniano internacional para a emissão de letras de crédito. O afastamento desse banco de um mercado importante contribuiu para a prossecução do objetivo da comunidade internacional. O Tribunal Geral não tomou devidamente em consideração a discricionariedade política de que o Conselho goza na determinação da gravidade da ameaça e na escolha dos meios para a prevenir.

119. No que respeita ao Bank Mellat, a Comissão alega que a prestação de serviços à Novin no passado mostra claramente que o banco pode prestar serviços a importadores envolvidos em atividades de desenvolvimento e proliferação nuclear. O Conselho deve poder evitar a prestação desses serviços no futuro sem ter de provar a existência de uma ligação direta entre operações ou serviços específicos e a proliferação nuclear. Ao procurar conciliar os direitos das entidades designadas com os interesses de segurança da União, o Conselho deve dispor de um certo grau de discricionariedade para determinar se a prestação de serviços financeiros apoia entidades designadas na proliferação de atividades nucleares.

57 — V. acórdão *People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho*, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 138 e jurisprudência aí referida.

120. Quanto ao Bank Saderat Iran, a Comissão observa que o banco admite ter prestado serviços, pelo menos, à OID e à IEI, ambas envolvidas em proliferação nuclear; o critério estabelecido no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012 (prestação de apoio a atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação) está, assim, preenchido. Não é necessário provar a existência de uma ligação direta entre operações ou serviços específicos e as referidas atividades; é pouco provável que os fundos e os ativos de entidades reconhecidamente envolvidas em proliferação nuclear estejam divididos de forma que permita distinguir as atividades no domínio nuclear das restantes atividades. Conforme referiu o próprio Tribunal Geral no acórdão Bank Mellat⁵⁸, uma instituição financeira estrangeira deve pôr termo a qualquer relação com um cliente logo que tenha motivos razoáveis para suspeitar que este está implicado, diretamente associado ou que presta apoio a atividades de proliferação nuclear.

121. O *Reino Unido* concorda com ambas as instituições e defende que o Tribunal Geral cometeu um erro ao não seguir uma abordagem semelhante à adotada no acórdão Bank Melli Iran⁵⁹. Em cada um dos casos, os pagamentos (bolsas e despesas de uma instituição de investigação e desenvolvimento no domínio nuclear), que justificavam a inscrição na lista no acórdão Bank Melli Iran, e o tratamento de letras de crédito para entidades do setor da defesa e da indústria elétrica, no presente caso) foram efetuados após a designação das entidades relevantes. O Reino Unido observa ainda que, no acórdão Fulmen, foi suscitada a questão da conciliação dos interesses de segurança com a necessidade de garantir que as decisões tomadas pelas instituições da União são adequadas e bem fundamentadas⁶⁰.

122. Os bancos referem que o Conselho não sustenta que as alegações eram corroboradas por elementos de prova, mas que não está obrigado a corroborar nem a fazer prova. Observam ainda que a insuficiência do fundamento (i) em ambos os casos (controlo do Estado) não é contestada. Além disso, o Conselho não tem legitimidade para alegar que o Tribunal Geral não tomou devidamente em conta as fontes confidenciais dos elementos de prova subjacentes, dado que não fez qualquer referência a questões de confidencialidade em primeira instância. O argumento de que os princípios da confiança e da cooperação entre as instituições e os Estados-Membros justificam que o Conselho se baseie nas informações fornecidas por um único Estado-Membro sobre a existência dos referidos elementos de prova contraria o princípio do Estado de direito. Cada um dos bancos apresenta mais seis argumentos sobre esta matéria.

123. Em primeiro lugar, o dever de produção de prova a que o Conselho está sujeito decorre do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Uma fiscalização jurisdicional adequada da legalidade material de uma decisão de inscrição numa lista abrange a apreciação da exatidão dos factos, dos elementos de prova e das informações em que a mesma se baseia, não apenas de uma probabilidade abstrata⁶¹.

124. Em segundo lugar, a imposição do ónus da prova sobre a entidade sancionada significa que esta tem de provar um facto negativo, o que constitui um desvio significativo e injustificado à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

125. Em terceiro lugar, o princípio da cooperação leal exige que os Estados-Membros sejam francos com o Conselho e que o Conselho seja transparente e franco nos processos judiciais.

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, n.º 125.

59 — Acórdão Bank Melli Iran/Conselho, T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, n.ºs 143 a 149.

60 — Acórdão Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

61 — Acórdãos E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 57; Melli Bank/Conselho, C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 46; OMPI, T-228/02, EU:T:2006:384, n.º 159; Fulmen/Conselho, T-439/10 e T-440/10, EU:T:2012:142, n.ºs 96 e 97; e Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 142.

126. Em quarto lugar, a posição do Conselho equivale a confiar num único Estado-Membro para determinar se existem ou não provas válidas e fidedignas de um comportamento que preenche os critérios de designação. Este procedimento faz tábua rasa da exigência de unanimidade do Conselho nas deliberações sobre a imposição de medidas restritivas⁶² e da necessidade evidente de o órgão responsável pela decisão agir com base em elementos de prova que possa ver e apreciar. A delegação dessa função num único Estado-Membro corresponde a uma abdicação de responsabilidade, é manifestamente ilícita e não é permitida (e muito menos exigida) pelo princípio da cooperação leal.

127. Em quinto lugar, a necessidade de proteger informações confidenciais poderá justificar a falta de comunicação de elementos de prova às partes ou aos seus advogados. Não pode, no entanto, justificar a ocultação de elementos em que o Conselho se baseou ao órgão jurisdicional onde foi interposto o recurso de anulação. O Conselho vai muito além do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no acórdão Jasper⁶³. É irrelevante que o Regulamento de Processo não preveja expressamente a obrigação de o juiz da União tomar em consideração elementos de prova que não tenham sido comunicados às partes ou aos seus advogados; as regras devem ser interpretadas à luz do dever de confidencialidade, estabelecido no direito primário, a que estão sujeitas todas as instituições da União, incluindo o Tribunal de Justiça⁶⁴. O Tribunal de Justiça pode, assim, exigir o acesso a elementos de prova confidenciais, mantendo, no entanto, a sua confidencialidade face às partes ou aos respetivos advogados.

128. Em sexto lugar, o Conselho não se pode limitar a afirmar que existem interesses de segurança; deve fornecer informações suficientemente detalhadas para que o Tribunal de Justiça possa determinar se esses interesses existem e se justificam a limitação dos direitos processuais. Num contexto nacional, sempre que sejam invocados interesses de segurança para justificar uma divulgação incompleta, cabe à autoridade competente demonstrar que, de outro modo, a segurança ficaria comprometida; não existe uma presunção a favor da existência e do mérito das razões invocadas por essa autoridade⁶⁵. O mesmo raciocínio deve ser aplicado, por analogia, ao Conselho.

129. Em resposta às observações do Reino Unido, os bancos distinguem as circunstâncias do acórdão *Bank Melli Iran* (EU:T:2013:397) das circunstâncias dos seus próprios casos. Naquele caso, o Tribunal Geral deu como provado o facto de o recorrente ter efetuado pagamentos por conta da OIEA e o facto de, uma vez que o pessoal altamente qualificado é de primordial importância para as atividades de investigação e de desenvolvimento no domínio nuclear, o pagamento de bolsas destinadas a assegurar a formação nesse domínio, mesmo que de montante relativamente baixo, constitui um apoio às atividades em causa. No presente caso, não era possível dar como provados factos comparáveis porque o Conselho não apresentou quaisquer informações específicas. No que respeita à referência ao acórdão *Fulmen* (EU:C:2013:775), os bancos consideram que o disposto nos n.ºs 57 a 83 confirma a sua posição, sobretudo no n.º 78: «[...] uma vez que a autoridade competente da União recusou produzir elementos de prova perante o juiz da União, incumbe a este último [...] basear-se apenas nos elementos que lhe foram comunicados».

130. Relativamente ao fundamento (iv) (sociedade-mãe do FEE Bank, designado na Resolução 1929 do CSNU) invocado no seu caso, o *Bank Mellat* alega que o facto de o juiz da União dever ter em conta as Nações Unidas não o exonera da obrigação de fiscalizar a legalidade dos atos da União. O Tribunal de Justiça deve assegurar uma fiscalização exaustiva, à luz dos direitos fundamentais consagrados no direito da União, de qualquer ato da União destinado a dar cumprimento a resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas⁶⁶. Além disso, o Conselho de Segurança decidiu não designar o *Bank Mellat*. O Conselho não estava a aplicar sanções

62 — Artigo 31.º, n.º 1, TUE.

63 — Referido na nota 54.

64 — Acórdão *Adams/Comissão*, 145/83, EU:C:1985:448, n.º 28.

65 — Acórdão *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, n.º 61.

66 — Acórdão *Kadi I*, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 283 a 285, 299, 303, 304, 306 a 308 e 326.

impostas pelas Nações Unidas, pelo que é necessário analisar todos os factos subjacentes à inscrição na lista. A relevância das declarações do Conselho de Segurança deve ser apreciada naquele contexto. Também não há provas de que o Conselho se baseou nessas declarações. O fundamento (iv) é simplesmente o facto de o Bank Mellat ser a sociedade-mãe do FEE Bank, que foi, por sua vez, designado; não é feita qualquer referência à declaração algo vaga do Conselho de Segurança sobre o Bank Mellat.

131. Relativamente à primeira parte do fundamento (v) (prestação de serviços à OIEA), o banco rejeita o entendimento de que o princípio da cooperação leal autoriza o Conselho a invocar, sem proceder a qualquer verificação, elementos de prova fornecidos por um único Estado-Membro que não foram comunicados. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE, as instituições só estão obrigadas a cooperar com as autoridades nacionais para as auxiliar no cumprimento de missões decorrentes dos Tratados⁶⁷. Se fosse possível invocar essa disposição para contornar as normas que consagram os direitos de defesa ou o direito a uma fiscalização jurisdicional exaustiva, as instituições estariam, na prática, a ajudar um Estado-Membro a faltar às obrigações que para ele decorrem do Tratado. O princípio da cooperação leal exige que os Estados-Membros cooperem com as instituições para apoiar as atividades da União e assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, não para criar obstáculos ao seu bom funcionamento. Os Estados-Membros estão sujeitos a um dever primário de apoiar os objetivos da União e, na melhor das hipóteses, as instituições estão sujeitas a um dever secundário de apoiar as políticas nacionais que não contrariem as políticas da União. O facto de o Conselho se ter baseado em informações não comprovadas fornecidas por um único Estado-Membro para adotar sanções à escala da União contraria o direito a uma fiscalização exaustiva da legislação da União para determinar a sua conformidade com os direitos fundamentais garantidos pelo direito da União. Nessas circunstâncias, o referido princípio comprometeria, na prática, o primado do direito da União sobre o direito nacional.

132. Quanto à segunda parte do fundamento (v) (prestação de serviços à Novin), em primeiro lugar, o Conselho não pode impugnar a apreciação da matéria de facto realizada pelo Tribunal Geral nem pedir ao Tribunal de Justiça que a substitua pela sua própria apreciação. Em segundo lugar, «o mero risco de a entidade em causa prestar apoio à proliferação nuclear no futuro não é suficiente»⁶⁸. Em terceiro lugar, não existe tal risco nem fundamento para alegar a sua existência. O Tribunal Geral concluiu que o banco não prestou apoio a quaisquer atividades sensíveis em termos de proliferação. Seria irracional concluir que era provável que, no futuro, o banco prestasse serviços bancários que constituíssem tal apoio; pelo contrário, uma vez que o banco nunca tinha apoiado a proliferação nuclear iraniana, não havia motivo para supor que o faria no futuro.

133. Relativamente aos fundamentos (iv) (tratamento de letras de crédito em 2003 por conta da MEC) e (v) (prestação de serviços financeiros à SIG), o *Bank Saderat Iran* afirma que tinha negado as alegações e que o Conselho não tinha apresentado quaisquer elementos de prova para as corroborar. Consequentemente, o Tribunal Geral tinha concluído acertadamente pela existência de um erro manifesto de apreciação.

134. Quanto ao fundamento (iii) (tratamento de letras de crédito por conta da OID e da IEI), o banco admitiu o seu envolvimento em letras de crédito de exportação *a favor da* OID e da IEI (emitidas e pagas por bancos internacionais que não foram designados), mas não que tivesse procedido ao tratamento de letras de crédito *da* OID e *da* IEI ou que o seu envolvimento tivesse continuado após a designação destas. O Conselho não apresentou quaisquer elementos de prova de que estes serviços não eram serviços bancários normais, sem qualquer relação com atividades de proliferação nuclear. Por conseguinte, o Tribunal Geral entendeu corretamente que o Conselho estava obrigado a fornecer informações detalhadas, dado que se baseava em letras de crédito específicas alegadamente tratadas

67 — V. também acórdão X, C-429/07, EU:C:2009:359, n.º 21.

68 — Acórdão Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho, T-509/10, EU:T:2012:201, n.º 115.

pelo banco, e o banco não deveria ser prejudicado pelo facto de ser impossível determinar se os argumentos tinham ou não fundamento. O Tribunal Geral concluiu que o Conselho não tinha provado que o «tratamento» de letras de crédito de exportação pode constituir uma forma de apoio às atividades nucleares do Irão na aceção dos atos impugnados.

135. Não é à entidade sujeita a medidas restritivas que cabe refutar o fundamento da sua imposição, mas sim ao Conselho provar os factos por ele alegados. É certo que um Estado-Membro tem de refutar as alegações feitas no âmbito de uma ação por incumprimento, mas os Estados-Membros estão sujeitos a um dever de cooperação leal para assegurar a aplicação do direito da União. As entidades sujeitas a medidas restritivas não estão sujeitas a tal dever. Porém, o banco forneceu voluntariamente informações sobre os serviços bancários prestados à OID e à IEI; o Conselho não lhe seguiu o exemplo, contrariando o seu dever de cooperação leal com o Tribunal Geral.

136. Por último, o acórdão do Tribunal Geral não pode ser anulado com fundamento no facto de este não ter tomado em consideração a declaração do Conselho de Segurança, que não está relacionada com nenhum dos motivos indicados para a designação do banco; nem essa declaração pode constituir tal motivo, pois não é referida na fundamentação ou em qualquer proposta de inscrição nas listas e não cumpre os critérios de inscrição nas listas. O Conselho também não explica de que modo a análise do Tribunal Geral podia ter sido afetada por «tomar em consideração» tal declaração, que não corrobora nenhum dos factos alegados pelo Conselho. Dizer que o Conselho de Segurança deve ter tido bons motivos para considerar que os bancos estavam a contribuir para as atividades nucleares do Irão é pura especulação. A existência desse contributo é uma questão de facto, que cabe ao Conselho provar. É igualmente especulativa a afirmação de que o Conselho de Segurança não designou o banco devido a interesses políticos e económicos divergentes. A ilação que se deve retirar é a de que não existiam elementos de prova que justificassem a designação.

137. Face a todos estes argumentos, entendo que existem dois grupos de questões que importa analisar.

138. Em primeiro lugar, o que tinha o Conselho de fazer para poder impor legitimamente medidas restritivas aos bancos? Em especial, era necessário (como considerou, no fundo, o Tribunal Geral) demonstrar exemplos concretos de uma conduta que, de alguma forma, na aceção dos critérios estabelecidos no Regulamento n.º 423/2007, na Decisão 2010/413, no Regulamento n.º 961/2010 ou no Regulamento n.º 267/2012, consoante os casos, constituía um apoio às atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação do Irão? Ou seria suficiente (como alega agora, no essencial, o Conselho) que os bancos estivessem objetivamente em posição de prestar tal apoio no futuro, através de operações inerentes à sua atividade, e que, tendo em conta o contexto global (incluindo as declarações constantes de resoluções do CSNU e comportamentos anteriores, relativamente aos quais não é necessário provar que tivessem constituído um apoio intencional ou consciente ou que tivessem tido uma ligação direta com as atividades de proliferação nuclear do Irão), fosse provável que o voltassem a fazer?

139. O segundo conjunto de questões prende-se com a existência de elementos de prova que corroborem os motivos que presidiram à decisão de impor medidas restritivas. É impensável que tais medidas possam ser consideradas justificadas sem qualquer tipo de elemento de prova, mas é necessário determinar até que ponto esses elementos (sobretudo se tiverem natureza confidencial) devem ser facultados às entidades sujeitas às medidas, ao Tribunal Geral e até mesmo ao próprio Tribunal de Justiça para cumprir as exigências tanto de uma correta apreciação dos factos como de uma fiscalização jurisdicional adequada dessa apreciação.

140. Creio que, em relação aos dois grupos de questões, o Conselho não conseguiu provar qualquer erro de direito passível de justificar a anulação dos acórdãos recorridos.

141. Em primeiro lugar, os critérios relativos à inscrição de pessoas, entidades e organismos nas listas daqueles cujos fundos e recursos deverão ser congelados são os critérios que o Conselho impôs a si próprio. São critérios claros e específicos. Têm natureza factual e podem ser provados por elementos de facto. Reportam-se ao comportamento (ou estatuto) real e determinável das partes em causa, não à possibilidade abstrata de ocorrência de determinados tipos de comportamento no futuro.

142. Em especial, os critérios fixados⁶⁹ não incluem o mero facto de uma resolução do CSNU ter mencionado que determinada entidade facilitou certas operações (como foi o caso do Bank Mellat na Resolução 1929 do CSNU) ou recomendado a sua submissão a vigilância (como foi o caso do Bank Saderat — possivelmente uma entidade distinta do Bank Saderat Iran — na Resolução 1803 do CSNU), quando essa entidade não tenha sido efetivamente designada, numa resolução do CSNU ou nos termos de uma resolução do CSNU, com vista ao congelamento dos seus fundos e recursos. Também não incluem o mero facto de uma entidade estar em posição de adotar, ou de ser provável que adote, comportamentos do tipo descrito, mas apenas — e explicitamente — o facto de ter (sido identificada como tendo) adotado tal comportamento. Por último, os critérios de inscrição numa lista de entidades cujos ativos e recursos financeiros deverão ser congelados, estabelecidos na legislação da União, não abrangem a mera suspeita de que estão preenchidos os critérios mais específicos nem mesmo motivos razoáveis para crer que é esse o caso. É certo que este último entendimento parece afastar-se do disposto no artigo 21.º da Resolução 1929 do CSNU, que prevê o congelamento de ativos e recursos como uma das medidas passíveis de serem adotadas quando um Estado disponha de informações que forneçam motivos razoáveis para crer que determinados ativos ou recursos poderão contribuir para atividades nucleares do Irão sensíveis em termos de proliferação⁷⁰. Contudo, ainda assim é exigido que esses motivos assentem em informações. Além disso, outra medida prevista no mesmo artigo para esses casos é o reforço da vigilância das operações financeiras, tendo sido essa a opção escolhida pelo Conselho⁷¹.

143. Acresce que os fundamentos indicados pelo Conselho para inscrever os bancos nas listas têm, eles próprios, natureza factual, podem ser provados por factos concretos e estão relacionados com um comportamento ou estatuto objetivamente determinável dos bancos. Contudo, nem todos os fundamentos correspondem especificamente aos critérios de inscrição nas listas estabelecidos pelo próprio Conselho. No caso do Bank Mellat, o facto de ser a sociedade-mãe do FEE Bank, uma entidade designada numa resolução do CSNU, não se enquadra formalmente em nenhum desses critérios⁷².

144. Conforme referi anteriormente, entendo que os fundamentos indicados devem ser apreciados em conjunto, na medida em que, lidos em conjugação, podem complementar-se e esclarecer-se mutuamente. Considero, assim, que o Tribunal Geral não devia ter ignorado a possível relevância, por exemplo, do facto de o Bank Saderat Iran ser parcialmente detido pelo Estado⁷³ ou de o FEE Bank ser detido pelo Bank Mellat para efeitos da apreciação dos outros fundamentos, mais específicos, desde que tais elementos assentassem em provas fiáveis ou não fossem contestados.

69 — V. n.º 4 e segs. *supra*.

70 — V. n.º 7 *supra*.

71 — V., por exemplo: artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 423/2007; considerando 21 e artigo 10.º, n.º 1, alínea d), da Decisão 2010/413; artigos 5.º, n.º 3, 12.º, n.º 2 e 23.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 961/2010; e artigos 3.º, n.º 5, 5.º, n.º 3, 18.º, n.º 2 e 32.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 267/2012.

72 — Se o FEE Bank fosse a sociedade-mãe e o Bank Mellat a filial, este seria então «detido ou controlado» por uma entidade designada (v. também acórdão Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, EU:T:2009:266, n.º 103). É talvez surpreendente que os critérios de inscrição numa lista não incluam igualmente «deter ou controlar» uma entidade designada, uma vez que é evidente que uma sociedade-mãe exercerá provavelmente uma influência considerável sobre o comportamento de uma filial, conforme tem sido sistematicamente reconhecido no domínio do direito da concorrência (v., por exemplo, acórdão Akzo Nobel e o./Comissão, C-97/08 P, EU:C:2009:536, n.ºs 54 e segs.).

73 — A situação do Bank Mellat é diferente, dado que, na Decisão 2010/413 e no Regulamento de Execução n.º 668/2010, o Conselho baseou-se na declaração incorreta de que o banco pertencia ao Estado e não fez qualquer referência ao grau de participação do Estado nos atos posteriores.

145. Porém, não creio que o Tribunal Geral possa ser criticado por não ter tirado conclusões, em relação ao Bank Mellat, de especulações não corroboradas, segundo as quais o facto de o FEE Bank ter sido designado, mas não o Bank Mellat, se ter ficado simplesmente a dever a divergências políticas no Conselho de Segurança. O Tribunal Geral só estaria obrigado a tomar em consideração os motivos dessa diferenciação (à primeira vista, sem dúvida surpreendente) se existissem provas concretas desses motivos.

146. O Tribunal Geral também não pode ser criticado por não ter concluído, a partir do facto de os bancos terem prestado serviços a determinadas entidades envolvidas em atividades de desenvolvimento nuclear mas que só foram designadas posteriormente, que era provável que, no futuro, prestassem serviços a outras entidades semelhantes, e que essa probabilidade, caso existisse, poderia justificar a imposição de medidas restritivas. Por um lado, creio (especialmente tendo em conta que os bancos negaram ter conhecimento prévio do envolvimento dos seus clientes em atividades nucleares) que essa circunstância não justifica que se considere que é mais provável que esses bancos prestem tais serviços no futuro do que qualquer outro banco; por outro lado, em qualquer caso, não é a probabilidade de prestar serviços financeiros a entidades designadas, mas sim a prestação efetiva desses serviços que constitui o critério de inclusão na lista das entidades cujos ativos e recursos deverão ser congelados.

147. Passo agora a analisar a segunda questão, que diz respeito à existência de elementos de prova, em especial quanto à sua possível natureza confidencial, matéria em relação à qual não posso aceitar os argumentos do Conselho.

148. Conforme já referi, todos os critérios de inscrição nas listas e todos os fundamentos invocados pelo Conselho para inscrever os bancos nas listas são elementos de facto suscetíveis de prova. Alguns destes fundamentos (como a adoção de comportamentos que facilitam os programas nucleares ou a prestação de serviços a entidades não especificadas) podem ser mais difíceis de provar, ao passo que outros (propriedade parcial do Estado ou prestação de serviços a entidades identificadas) podem revelar-se mais fáceis; porém, em princípio, todos eles são suscetíveis de prova.

149. Nesse contexto, para além de, quando lidos em conjugação, os fundamentos da inscrição nas listas deverem ser suficientes para provar que pelo menos um dos critérios está preenchido, deve ser feita prova dos elementos de facto em que assentam esses fundamentos, na medida em que sejam relevantes para aquele ou aqueles critérios⁷⁴.

150. Como, quando e a quem devem ser disponibilizados esses elementos de prova?

151. Em primeiro lugar, é obviamente preferível que o Conselho tenha acesso a esses elementos no momento em que toma a sua decisão. A este respeito, considere que o facto de os elementos de prova não serem analisados antes de ser tomada a decisão inicial, que deverá ter normalmente um efeito de surpresa⁷⁵, não poderia violar os direitos de defesa dos bancos⁷⁶. Acresce que, tratando-se de medidas restritivas como as que estão aqui em causa, poderá ser por vezes (mas nem sempre) necessário tomar rapidamente uma decisão inicial com base em informações fornecidas por um Estado-Membro, cujo mérito o Conselho, enquanto órgão, poderá não ter a oportunidade de verificar no tempo disponível.

74 — Acórdão Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119.

75 — V. nota 47 *supra*.

76 — N.º 97 *supra*.

152. No entanto, estes fatores não dispensam o Conselho do seu dever de proceder a um exame cuidadoso e imparcial ao reexaminar a decisão inicial tendo em vista a sua confirmação⁷⁷. Por conseguinte, o Conselho deve ter acesso a elementos de prova adequados nesse momento. Consequentemente, numa situação em que posteriormente o Conselho, enquanto instituição, se baseie em elementos de prova que foram apreciados por um único Estado-Membro (ou, nos casos em apreço, por três Estados-Membros, no máximo, dado que havia três propostas de inclusão nas listas) e que não foram disponibilizados ao Conselho, não se pode considerar que tenha havido uma apreciação adequada. Por uma questão de princípio, o Conselho não se pode aceitar sem mais as informações que lhe são fornecidas pelos Estados-Membros que o compõem. Cada Estado-Membro está representado no Conselho, mas a instituição, em si mesma, é um órgão distinto que deve assumir as suas próprias responsabilidades. Se tal não aconteceu nos presentes processos, entendo que a anulação dos atos impugnados com fundamento em erro manifesto de apreciação é plenamente justificada, na medida em que estes se baseiem em fundamentos que assentem, por sua vez, em elementos de prova que não foram apreciados pelo Conselho.

153. No entanto, o Tribunal não baseou a sua conclusão de que o Conselho tinha cometido um erro manifesto de apreciação no facto específico de esta instituição não ter apreciado, ela própria, os elementos de prova, mas antes no facto de, independentemente de o Conselho ter em seu poder ou ter apreciado quaisquer elementos de prova corroborantes, não terem sido facultados ao Tribunal Geral quaisquer elementos na fase contenciosa. O Conselho alega agora que não podia apresentar tais elementos de prova por motivos de confidencialidade associadas à necessidade de proteger fontes de informação, e que o Tribunal Geral devia ter aceitado essa situação e considerado que as declarações constantes das propostas de inscrição nas listas apresentadas pelos Estados-Membros constituíam prova bastante, desde que fossem plausíveis.

154. Essa posição é, no meu entender, indefensável, antes de mais porque, em primeira instância, o Conselho não invocou a confidencialidade dos elementos de prova ou das informações subjacentes aos fundamentos das suas decisões de inscrição dos bancos nas listas, embora estes tenham mencionado a possível existência de informações confidenciais nos seus articulados⁷⁸. Assim, o Tribunal Geral não pode ser criticado por basear as suas conclusões quanto às alegações de erro manifesto de apreciação nos elementos que lhe foram apresentados. Tinha toda a legitimidade para analisar a apreciação feita pelo Conselho com base nos elementos de prova disponíveis e nos factos acordados entre as partes⁷⁹.

155. Além disso, e em qualquer caso, tenho uma certa dificuldade em aceitar, sem mais explicações, a afirmação genérica do Conselho de que a comunicação de elementos de prova poderia pôr em perigo aqueles que forneceram as informações ou os meios pelas quais foram obtidas, ou de que a violação da confidencialidade das informações fornecidas por um país terceiro podia comprometer a cooperação internacional. No fundo, os únicos elementos de prova em que o Conselho se poderia ter baseado — para além da participação social do Estado ou, no caso do Bank Mellat, do facto de este ser a sociedade-mãe do FEE Bank, informações que parecem não ter natureza confidencial — respeitavam a operações efetivamente ou alegadamente realizadas pelos bancos em datas específicas por conta de clientes específicos. O Conselho não deu qualquer indicação de que seria impossível apresentar tais elementos de prova sem revelar as fontes ou os métodos utilizados nem explicou por que razão o país terceiro cujos serviços tinham obtido as informações poderia desejar que as mesmas não fossem

77 — Acórdão Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 114 e 115. V. também n.ºs 72 e segs. das minhas conclusões no processo França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482.

78 — Importa aqui relembrar que o direito à divulgação não é absoluto (v., por exemplo, TEDH, acórdão Jasper, referido no n.º 111 e na nota 54 *supra*; ver também TEDH, acórdão A. e outros c. Reino Unido, de 19 de fevereiro de 2009 [GS], petição n.º 3455/05, §§ 205 e segs., e jurisprudência aí referida).

79 — V., por exemplo os acórdãos Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.ºs 78 e 79, e Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 123 e 127.

reveladas. Além disso, os próprios elementos de prova (e não a forma como foram obtidos) dizem respeito a questões que são do conhecimento dos bancos, pelo que o Conselho não pode invocar perante estes a confidencialidade dessas informações. Tão-pouco pode invocar tal confidencialidade perante o Tribunal Geral⁸⁰.

156. Resumindo, no que respeita à apreciação feita pelo Conselho dos factos subjacentes aos fundamentos invocados para a inscrição do Bank Mellat nas listas: em primeiro lugar, o Conselho não contesta a rejeição pelo Tribunal Geral do fundamento (vii) (facilitação do movimento de milhões de dólares para o programa nuclear iraniano); em segundo lugar, não apresentou quaisquer elementos de prova de que o banco tivesse prestado serviços à OIEA, a altos responsáveis da OIA ou a um responsável pelas compras iraniano [fundamento (v) em parte e fundamento (vi)]; em terceiro lugar, não alegou nem provou que tivessem sido prestados novos serviços⁸¹ à Novin depois de esta empresa ter sido designada pelo Conselho de Segurança ou de o banco ter tomado conhecimento do seu envolvimento em atividades de desenvolvimento nuclear [restante parte do fundamento (v)] e que o facto de terem sido prestados anteriormente serviços não era, e não corroborava, um critério de inserção na lista; em quarto lugar, sem corroboração dos fundamentos (v) e (vi), não existia qualquer outra corroboração dos fundamentos (ii) e (iii) (adoção de um comportamento que apoiava e facilitava os programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, e prestação de serviços a entidades designadas pelas Nações Unidas e pela União, respetivamente); em quinto lugar, o facto de ser a sociedade-mãe do FEE Bank [fundamento (iv)] não correspondia a um dos critérios de inscrição nas listas; por último, a participação social do Estado [fundamento (i)], por si só, não preenchia qualquer critério de inscrição nas listas, era apenas parcial (e não ficou provado que o grau de participação conferisse uma «influência predominante» ao Estado) e, em qualquer caso, foi apenas invocada na Decisão 2010/413 e no Regulamento de Execução n.º 668/2010.

157. Por conseguinte, concluo que o Conselho não identificou qualquer erro de direito por parte do Tribunal Geral que justifique a anulação do acórdão recorrido no caso do Bank Mellat.

158. No que respeita à apreciação feita pelo Conselho dos factos subjacentes aos fundamentos invocados para a inscrição do Bank Saderat Iran nas listas: em primeiro lugar, o Conselho não apresentou elementos de prova ou informações circunstanciadas sobre os serviços alegadamente prestados pelo banco à OID, à IEL, à MEC ou ao SIG [fundamentos (iii) (iv) e (v)]; em segundo lugar, sem corroboração desses fundamentos, não existia qualquer outra corroboração do fundamento (ii) (prestação de serviços a entidades que efetuavam aquisições destinadas aos programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão, incluindo entidades sujeitas à Resolução 1737 do CSNU); por último, a participação social do Estado [fundamento (i)] não preenchia, por si só, nenhum dos critérios de inscrição nas listas e foi incorretamente mencionada na Decisão 2010/413 e no Regulamento de Execução n.º 668/2010 como correspondendo a 94% (e não ficou provado que o grau de participação conferisse uma «influência predominante» ao Estado).

159. Por conseguinte, concluo que o Conselho não identificou qualquer erro de direito por parte do Tribunal Geral que justifique a anulação do acórdão recorrido no caso do Bank Saderat Iran.

160. Nesta conformidade, entendo que deve ser negado integralmente provimento às alegações do Conselho relativos a erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral na sua análise dos fundamentos de erro manifesto de apreciação invocados pelos bancos.

80 — Acórdão Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 125.

81 — O Conselho não parece contestar as conclusões do Tribunal Geral quanto ao pagamento de importâncias devidas nos termos de instrumentos emitidos *antes* da adoção de medidas restritivas contra a Novin.

Elementos de prova relativos ao Bank Saderat Iran (recurso subordinado do Bank Saderat Iran)

161. No n.º 95 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral afirmou que «o processo não contém nenhum indício que sugira que o Conselho verificou a relevância e a justeza dos elementos que visavam o recorrente e que lhe foram apresentados antes da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de Execução n.º 668/2010». No n.º 96, acrescentou que, desse modo, era claro que «na adoção dos atos impugnados posteriores, o Conselho reapreciou as circunstâncias do caso concreto à luz das observações do recorrente, uma vez que retificou a indicação relativa à participação do Estado iraniano no seu capital e que se pronunciou sobre a argumentação do recorrente sobre as atividades relativas às letras de crédito».

162. No seu recurso subordinado, o *Bank Saderat Iran* alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que as informações nas quais o Conselho se baseou para adotar a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010 continham «elementos que visavam o recorrente», que eram suscetíveis de apreciação. Consequentemente, tinha cometido igualmente um erro ao concluir que o facto de os elementos de prova não terem sido apreciados não viciava os atos posteriores. No recurso em primeira instância, o banco tinha salientado que a apreciação do Conselho não se tinha baseado em elementos de prova, mas apenas nas propostas de inscrição nas listas, pelo que não poderia haver qualquer apreciação de elementos que o visassem. Contudo, as afirmações do Tribunal Geral no n.º 95 do acórdão recorrido assentam na premissa incorreta de que existiam elementos de prova a apreciar. Na verdade, não foram apresentados quaisquer elementos de prova ao Conselho, que, no seu recurso, admite que não viu nenhum, dado que os elementos eventualmente existentes eram confidenciais. Por conseguinte, este fundamento teria sido suficiente para anular quer os atos iniciais quer os atos posteriores.

163. O Conselho admite que, se não existissem elementos de prova ou de informação sobre a designação do banco, não poderia ter realizado qualquer tipo de apreciação. No entanto, estavam disponíveis alguns elementos de prova e de informação, que o Conselho teve a oportunidade de apreciar. A questão de saber se esses elementos eram suficientes e se estavam suficientemente fundamentados para justificar a inscrição do banco nas listas é distinta da questão de saber se o Conselho realizou uma apreciação inicial e se, posteriormente, teve lugar alguma reapreciação. Consequentemente, ainda que tivesse sido retirada uma conclusão errónea dos elementos de prova e de informação disponíveis, tal não significa que não poderia ter sido realizada uma avaliação inicial ou uma reapreciação posterior. O Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao concluir que o Conselho tinha reapreciado as circunstâncias da inscrição do banco nas listas antes de adotar medidas posteriores contra o mesmo.

164. Entendo, em primeiro lugar, que esta parte do recurso subordinado do Bank Saderat Iran é inadmissível, dado que, contrariando o disposto no artigo 178.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, não tem por objeto a anulação, total ou parcial da decisão do Tribunal Geral, ou seja, da parte decisória do acórdão. O que o banco pede expressamente ao Tribunal de Justiça é a anulação daquele acórdão «com base nos fundamentos erróneos... identificados». Um recurso formulado nestes termos é inadmissível⁸².

82 — V., por exemplo, acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.os 43 a 47 e a jurisprudência aí referida.

165. O ponto 1 do dispositivo do acórdão recorrido anulou todos os atos (iniciais e posteriores) cuja anulação era pedida pelo banco, na medida em que lhe diziam respeito. O banco não pede a anulação dessa parte do acórdão, nem o seu argumento poderia ter esse efeito, caso fosse considerado procedente. Tudo o que o banco pede nesta parte do recurso subordinado⁸³ é o reconhecimento de que os atos poderiam ter sido anulados exclusivamente com fundamento no facto de o Conselho não ter visto nenhum elemento de prova.

166. Em qualquer caso, considero que o banco está a centrar a sua atenção num detalhe terminológico e, possivelmente, numa tradução algo infeliz. A versão francesa do acórdão recorrido (que, como se sabe, é a versão em que o acórdão foi redigido e sobre a qual incidiu a deliberação) utiliza a palavra «éléments» (elementos), mais genérica do que a palavra «evidence» (provas) utilizada na versão inglesa. Independentemente do que o Conselho possa ou não ter feito, é evidente que lhe foram submetidos elementos antes da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de Execução n.º 668/2010. A relevância e a justeza desses elementos deviam ter sido apreciadas nessa fase. O Tribunal Geral concluiu que tal não aconteceu. É irrelevante distinguir, naquele contexto, entre provas e declarações (ainda) não corroboradas. O Tribunal Geral concluiu simplesmente que o Conselho não tinha cumprido o seu dever de examinar a relevância e a justeza dos elementos que lhe tinham sido submetidos. Ao reconhecer que o Conselho tinha tomado em consideração as observações posteriores do banco ao reapreciar o processo, o Tribunal Geral não estava, de modo algum, a basear-se na premissa de que os elementos anteriores constituíam provas, em sentido estrito, que visavam o recorrente.

167. Por conseguinte, considero improcedente este fundamento do recurso subordinado.

Artigo 60.º do Estatuto (recurso subordinado do Bank Saderat Iran)

168. Nos termos do artigo 288.º TFUE, o *regulamento* tem carácter geral e é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, ao passo que a *decisão*, *quando designa destinatários*, só é obrigatória para estes. O artigo 60.º, primeiro parágrafo, do Estatuto estabelece que o recurso não tem efeito suspensivo. Porém, de acordo com o segundo parágrafo, as decisões do Tribunal Geral que anulem um *regulamento* só produzem efeitos depois de expirado o prazo de interposição de recurso ou, se tiver sido interposto recurso dentro desse prazo, a contar da data de indeferimento deste.

169. Durante o recurso em primeira instância, o Bank Saderat Iran chamou a atenção para o despacho proferido no processo Akhras/Conselho, no âmbito de um recurso de um despacho que indeferia um pedido de suspensão da execução de determinados atos, incluindo regulamentos, que impunham medidas restritivas a pessoas e entidades associadas ao regime da Síria. Nesse despacho, o Presidente do Tribunal de Justiça declarou que «ainda que, conforme alegava o recorrente com base em *argumentos que não se afiguravam desprovidos de fundamento*, o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto não fosse aplicável aos regulamentos (como os que tinham sido impugnados pelo recorrente no processo principal), o pedido de medidas provisórias tinha sido indeferido naquele caso não por causa dos efeitos daquela disposição, mas sim porque a condição relativa à urgência não estava preenchida»⁸⁴.

83 — O ponto 2 da parte decisória do acórdão recorrido é impugnado na segunda parte do recurso subordinado (v. n.º 168 e segs. *infra*). É certo que, de acordo com o ponto 3 da parte decisória, «[é] negado provimento ao recurso quanto ao restante»; no entanto, por um lado, não vislumbro qual o «restante» a que deve ser negado provimento após os pontos 1 e 2 e, por outro lado, o Bank Saderat Iran não faz qualquer referência ao ponto 3 da parte decisória.

84 — Despacho Akhras/Conselho, C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, n.º 29, o sublinhado é meu.

170. O Tribunal Geral considerou⁸⁵ que «o presidente do Tribunal de Justiça não analisou detalhadamente a aplicabilidade do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto, aos regulamentos que aplicam medidas restritivas, tendo-se limitado a considerar que, ainda que os argumentos apresentados a este respeito pelo recorrente [...] não fossem ‘desprovidos de fundamento’, eram, em contrapartida, inoperantes»⁸⁶. Por conseguinte, decidiu, em especial, que o Regulamento n.º 267/2012 era um verdadeiro regulamento ao qual era aplicável o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto, pelo que o Conselho poderia, dentro do prazo previsto para a interposição de recurso, sanar as violações constatadas, adotando, sendo caso disso, novas medidas restritivas em relação ao banco (ou, implicitamente, interpor um recurso com efeito suspensivo em relação à decisão de anulação). Consequentemente, a fim de não comprometer a segurança jurídica, os efeitos da Decisão 2010/413 (que, na redação em vigor, impunha sobre os bancos medidas idênticas às previstas no Regulamento n.º 267/2012) também foram mantidos até que a anulação do Regulamento n.º 267/2012 produzisse efeitos.

171. No seu recurso subordinado, o *Bank Saderat Iran* alega que uma análise atenta dos regulamentos impugnados revela que estes não são verdadeiros regulamentos, mas sim decisões adotadas sob a forma de regulamentos, que têm por destinatários um número limitado de entidades específicas e que dizem respeito unicamente a estas. Assim, a anulação da inscrição do banco nas listas deveria ter produzido efeitos imediatos. O banco estabelece uma analogia com um artigo de um regulamento antidumping que impõe direitos sobre os produtos de determinados produtores ou de um regulamento que atribui licenças de importação com base em pedidos individuais, tendo ambos os casos sido considerados pelo Tribunal de Justiça como conjuntos de decisões individuais⁸⁷. A natureza de decisão de inscrições em listas como as que estão aqui em causa é confirmada pelo dever de notificação individual previsto no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, tendo sido igualmente reconhecida pelo advogado-geral P. Mengozzi nas suas conclusões no processo *Bank Melli Iran*⁸⁸. O artigo 60.º do Estatuto mantém em vigor um regulamento aplicável em toda a União até que seja proferida uma decisão no recurso eventualmente interposto, a fim de minimizar o efeito da invalidação de regras gerais que, em sede de recurso, poderão ser consideradas válidas. Esta questão já não se coloca em relação a um regulamento dirigido a um indivíduo e que estabelece, no fundo, uma decisão, na medida em que estará sujeito ao princípio geral consagrado no artigo 60.º, primeiro parágrafo, do Estatuto.

172. O *Conselho* rejeita a analogia feita pelo banco com os regulamentos que impõem direitos antidumping ou que concedem licenças de importação. Os acórdãos referidos pelo banco abordavam a questão da legitimidade para recorrer de um ato com base no facto de este dizer «direta e individualmente respeito» ao recorrente. No acórdão *Kadi I*⁸⁹ e no acórdão *Bank Melli Iran*⁹⁰, o Tribunal de Justiça considerou que as listas constantes dos anexos aos regulamentos que impunham medidas restritivas eram de aplicação geral, sendo obrigatórias em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, tal como qualquer regulamento. Este entendimento também é válido para o presente caso. Além disso, os atos impugnados não afetam apenas as pessoas e entidades designadas, mas também muitos outros mantêm relações comerciais com aquelas. Acresce que o Regulamento n.º 267/2012 exige que os Estados-Membros estabeleçam sanções adequadas para as infrações, e é imperativo evitar a insegurança jurídica até à decisão do recurso. Por último, se o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto não fosse aplicável e os

85 — V. acórdão *Bank Saderat Iran*, T-494/10, EU:T:2013:59, n.ºs 122 a 126.

86 — N.º 122 do acórdão recorrido.

87 — Acórdãos *NTN Toyo Bearing e o./Conselho*, 113/77, EU:C:1979:91, n.º 11, e *International Fruit Company e o./Conselho*, 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, n.º 21.

88 — Conclusões no processo *Bank Melli Iran/Conselho*, C-548/09 P, EU:T:2011:426, n.º 41.

89 — Acórdão *Kadi I*, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 241.

90 — Acórdão *Bank Melli Iran/Conselho*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 45.

regulamentos sobre o congelamento de fundos fossem anulados pelo Tribunal Geral com efeitos imediatos, os recorrentes poderiam, caso fosse dado provimento ao seu recurso, dispor dos seus bens de modo a evitar os efeitos de uma decisão posterior de congelamento de fundos. O recurso de tal decisão de anulação, ainda que tenha provimento, será desprovido de qualquer efeito prático.

173. A *Comissão* salienta que as obrigações estabelecidas nos atos impugnados têm por destinatários não apenas as pessoas ou entidades inscritas nas listas como também aquelas que têm em seu poder fundos ou recursos económicos pertencentes a tais pessoas ou entidades ou controlados por estas, ou que se encontrem em posição de lhes disponibilizar fundos ou recursos económicos.

174. Considero que deve ser igualmente negado provimento a esta parte do recurso subordinado.

175. Em primeiro lugar, as definições de «regulamento» e «decisão» constantes do artigo 288.º TFUE não deixam dúvida de que o Regulamento n.º 267/2012 se enquadra na primeira e não na segunda. Assim, deve ser considerado como um verdadeiro regulamento na aceção tanto daquela disposição como do artigo 60.º do Estatuto.

176. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça já se pronunciou expressamente sobre esta matéria no acórdão Kadi I (EU:C:2008:461), no n.º 241 e segs., tendo concluído que um regulamento análogo era, de facto, um verdadeiro regulamento para efeitos da definição do Tratado. Os fundamentos em que o Tribunal de Justiça baseou essa conclusão — aos quais o Bank Saderat Iran nem sequer faz referência no seu recurso subordinado — são essencialmente os mesmos que as instituições agora invocam.

177. Em contrapartida, as referências do banco à jurisprudência sobre os regulamentos antidumping e às conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Bank Melli Iran (EU:C:2011:426) são irrelevantes. Os acórdãos referidos pelo banco dizem respeito à legitimidade para impugnar um ato que diz direta e individualmente respeito ao recorrente, e é nesse contexto que o advogado-geral P. Mengozzi considerou que o Regulamento n.º 423/2007 era um ato híbrido — um ato de aplicação geral que, não obstante, tinha de ser notificado às pessoas afetadas. A obrigação de notificação individual daqueles cujos fundos ou ativos devam ser congelados não afeta a aplicabilidade geral desse regulamento em relação a todos aqueles que tenham em seu poder tais fundos ou ativos nem a necessidade de garantir a segurança jurídica até à decisão do recurso.

178. Por conseguinte, considero que o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao entender que o Regulamento n.º 267/2012 era um verdadeiro regulamento, abrangido pela regra geral prevista no artigo 60.º, primeiro parágrafo, do Estatuto.

Conclusão

179. À luz de todas as considerações precedentes, entendo que o Tribunal de Justiça deve negar provimento aos recursos principais e ao recurso subordinado do Bank Saderat Iran. Nos termos dos artigos 138.º, 140.º e 184.º do Regulamento de Processo, lidos em conjugação,

- o Conselho deve suportar as suas próprias despesas e as despesas dos bancos relativas aos recursos principais;
- o Bank Saderat Iran deve suportar as suas próprias despesas e as despesas do Conselho relativas ao recurso subordinado; e
- o Reino Unido e a Comissão devem suportar as suas próprias despesas relativas aos recursos principais e ao recurso subordinado.