



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

28 de novembro de 2013 *

ARABO n.º 66 do presente texto foi objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão com o objetivo de impedir a proliferação nuclear — Congelamento de fundos — Dever de justificar a justeza da medida»

No processo C-280/12 P,

que tem por objeto um recurso de decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 4 de junho de 2012,

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e R. Liudvinaviciute-Cordeiro, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. Beeko e A. Robinson, na qualidade de agentes, assistidos por S. Lee, barrister,

República Francesa, representada por E. Ranaivoson e D. Colas, na qualidade de agentes,

intervenientes no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

Fulmen, com sede em Teerão (Irão),

Fereydoun Mahmoudian, residente em Teerão,

representados por A. Kronshagen e C. Hirtzberger, advogados,

recorrentes em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por M. Konstantinidis, na qualidade de agente,

interveniente em primeira instância,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, E. Juhász, A. Rosas (relator), D. Šváby e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de julho de 2013,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 21 de março de 2012, Fulmen e Mahmoudian/Conselho (T-439/10 e T-440/10, a seguir «acórdão recorrido»), em que o Tribunal Geral anulou, na parte que diz respeito à Fulmen e a F. Mahmoudian:

- a 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 e retificativo JO L 197, p. 19).
- o 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);
- a Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81);
- o 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, a seguir, conjuntamente, «atos controvertidos»),

manteve os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, até à produção de efeitos da anulação do Regulamento n.º 961/2010, e negou provimento ao recurso no remanescente.

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

- 2 O Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares foi aberto à assinatura em 1 de julho de 1968 em Londres, em Moscovo e em Washington. Os 28 Estados-Membros da União Europeia são «Partes Contratantes», tal como a República Islâmica do Irão.
- 3 O artigo II deste tratado prevê, designadamente, que «[c]ada Estado não possuidor de armas que seja Parte no Tratado compromete-se a [...] não fabricar nem adquirir de qualquer outras maneiras armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos [...]».

- 4 O artigo III do referido tratado prevê, no seu n.º 1, que «cada Estado não possuidor de armas nucleares que seja Parte no Tratado compromete-se a aceitar as garantias estipuladas num acordo que será negociado e concluído com a Agência Internacional de Energia Atómica [(a seguir «AIEA»)], em conformidade com o Estatuto da [AIEA] e com o sistema de garantias da referida Agência, para o fim exclusivo de verificar o cumprimento das obrigações assumidas por esse Estado nos termos do presente Tratado em ordem a impedir que a energia nuclear seja desviada das suas utilizações para armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos [...]».
- 5 Em conformidade com o artigo III-B 4 dos seus estatutos, a AIEA envia relatórios anuais sobre os seus trabalhos à Assembleia Geral das Nações Unidas e, quando este se reúna, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»).
- 6 Preocupado com os vários relatórios do diretor-geral da AIEA e com as resoluções do Conselho de Governadores da AIEA a respeito do programa nuclear da República Islâmica do Irão, o Conselho de Segurança adotou, em 23 de dezembro de 2006, a Resolução 1737 (2006), cujo anexo enumera uma série de pessoas e entidades implicadas na proliferação nuclear e cujos fundos e recursos económicos deviam ser congelados.
- 7 A fim de dar execução à Resolução 1737 (2006) na União, o Conselho da União Europeia adotou a Posição Comum 2007/140/PESC, de 27 de fevereiro de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 61, p. 49).
- 8 O artigo 5.º, n.º 1 da Posição Comum 2007/140 previa o congelamento de todos os fundos e recursos económicos de certas categorias de pessoas e de entidades enumeradas nas alíneas a) e b) desta disposição. Assim, a alínea a) deste artigo 5.º, n.º 1, visava as pessoas e entidades designadas no anexo da Resolução 1737 (2006), bem como as outras pessoas e entidades designadas pelo Conselho de Segurança ou pelo Comité do Conselho de Segurança, criado em conformidade com o artigo 18.º da Resolução 1737 (2006). A lista dessas pessoas e entidades constava do anexo I da Posição Comum 2007/140. A alínea b) do referido artigo 5, n.º 1, visava as pessoas e entidades não abrangidas pelo anexo I que, designadamente, estejam implicadas ou diretamente associadas a atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação. A lista dessas pessoas e entidades consta do anexo II da referida posição comum.
- 9 No que diz respeito às competências da Comunidade Europeia, a Resolução 1737 (2006) foi implementada pelo 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), adotado com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE a respeito da Posição Comum 2007/140 e cujo conteúdo é, em substância, semelhante ao desta última, constando dos anexos IV (pessoas, entidades e organismos designados pelo Conselho de Segurança) e V (pessoas, entidades e organismos não incluídos no anexo IV) deste regulamento, os mesmos nomes de entidades e pessoas singulares.
- 10 O artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 423/2007 tinha a seguinte redação:

«São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas, entidades ou organismos enumerados no anexo V, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados. O anexo V inclui as pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos não abrangidos pelo anexo IV e que, em conformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Posição Comum 2007/140[...], tenham sido identificados como:

a) Estando envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio a atividades nucleares do Irão sensíveis do ponto de vista da proliferação;»

- 11 Constatando que a República Islâmica do Irão não respeitava as resoluções do Conselho de Segurança, que construiu uma central em Qom em violação da sua obrigação de suspender todas as atividades ligadas ao enriquecimento nuclear e apenas revelou em setembro de 2009, que não informava a AIEA e que recusava cooperar com esta agência, o Conselho de Segurança adotou, através da Resolução 1929 (2010), de 9 de junho de 2010, medidas mais severas que afetavam designadamente as companhias marítimas iranianas, o setor dos mísseis balísticos capazes de lançar armas nucleares e o Corpo dos Guardas da Revolução Islâmica.
- 12 Numa declaração anexa às suas Conclusões de 17 de junho de 2010, o Conselho Europeu sublinhou a sua crescente preocupação com o programa nuclear iraniano, congratulou-se com a adoção, pelo Conselho de Segurança, da Resolução 1929 (2010) e tomou nota do último relatório da AIEA, de 31 de maio de 2010.
- 13 No n.º 4 desta declaração, o Conselho Europeu considerou que a adoção de novas medidas restritivas se tinha tornado inevitável. À luz dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros, convidou este último a adotar, na sua reunião seguinte, medidas de execução das disposições constantes da Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança, bem como medidas de acompanhamento, tendo em vista apoiar, pela via das negociações, a resolução de todas as preocupações que ainda subsistem no que se refere ao desenvolvimento, pela República Islâmica do Irão, de tecnologias sensíveis de apoio aos seus programas nuclear e mísseis. Estas medidas deviam aplicar-se aos seguintes setores:
- «ao setor do comércio, especialmente no que se refere aos bens de dupla utilização e às novas restrições aos seguros sobre as trocas comerciais; ao setor financeiro, incluindo o congelamento de ativos de outros bancos iranianos e às restrições à atividade bancária e de seguros; ao setor dos transportes iraniano, especialmente no que se refere à companhia marítima da República Islâmica do Irão (IRISL) e às suas filiais, bem como aos serviços aéreos de carga; aos setores-chave da indústria do gás e do petróleo, proibindo novos investimentos, assistência técnica e transferência de tecnologias, equipamentos e serviços relacionados com essas áreas, especialmente com a tecnologia de refinação, liquefação e GNL; assim como a novas proibições de vistos e congelamento de bens, especialmente em relação ao Corpo dos Guardas da Revolução Iraniana (CGRI).»
- 14 Através da Decisão 2010/413, o Conselho executou esta declaração, revogando a Posição Comum 2007/140 e adotando medidas restritivas adicionais em relação a esta.
- 15 O artigo 20.º, n.º 1, da Decisão 2010/413 prevê o congelamento de fundos de diversas categorias de pessoas e entidades. O artigo 20.º, n.º 1, alínea a), diz respeito às pessoas e entidades constantes da lista do anexo I da decisão. O artigo 20.º, n.º 1, alínea b), diz respeito, designadamente, às «pessoas e entidades não abrangidas pelo [a]nexo I que estejam implicadas em atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares, ou que estejam diretamente associadas ou prestem apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de artigos, bens, equipamentos, materiais e tecnologias proibidos, pessoas ou entidades que atuem em seu nome ou às suas ordens, ou entidades que sejam propriedade ou se encontrem sob controlo das mesmas, inclusive através de meios ilícitos [...] constantes da lista do [a]nexo II».
- 16 A recorrente no processo T-439/10, Fulmen, é uma sociedade iraniana que opera, nomeadamente, no setor dos equipamentos elétricos. A mesma consta do n.º 13 da parte I, B, do anexo II da Decisão 2010/413. A fundamentação é a seguinte:
- «A Fulmen esteve implicada na instalação de equipamento elétrico em Qom/Fordoo quando a existência destas instalações não tinha ainda sido detetada.»

- 17 Segundo o n.º 2 do acórdão recorrido, o recorrente no processo T-440/10, F. Mahmoudian, é acionista maioritário e presidente do Conselho de Administração da Fulmen. Consta do n.º 9 da parte I, A, do anexo II da Decisão 2010/413. A fundamentação foi a seguinte: «Diretor da Fulmen».
- 18 Através do Regulamento de Execução n.º 668/2010, adotado em execução do artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento n.º 423/2007, o nome da Fulmen, referido no n.º 11 da parte I, B, do anexo ao Regulamento de Execução n.º 668/2010, foi acrescentado à lista de pessoas coletivas, entidades e organismos que figuram na tabela I do anexo V do Regulamento n.º 423/2007.
- 19 Foi utilizada a seguinte fundamentação:
- «A Fulmen esteve implicada na instalação de equipamento elétrico em Qom/Fordoo quando a existência destas instalações não tinha ainda sido detetada.»
- 20 F. Mahmoudian, referido no n.º 2, da parte I, A, do anexo do Regulamento de Execução n.º 668/2010, foi acrescentado à lista das pessoas singulares que figura na tabela I do anexo V do Regulamento n.º 423/2007. A fundamentação que lhe diz respeito é idêntica à que figura na Decisão 2010/413.
- 21 O anexo II da Decisão 2010/413 foi revisto e reformulado pela Decisão 2010/644.
- 22 Os considerandos 2 a 5 desta Decisão 2010/644 têm a seguinte redação:
- «(2) O Conselho efetuou uma revisão completa da lista de pessoas e entidades, reproduzida no [a]nexo II da Decisão 2010/413/PESC, às quais se aplicam a alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da referida decisão. Ao fazê-lo, o Conselho teve em consideração as observações que lhe foram apresentadas pelos interessados.
- (3) O Conselho concluiu que, com exceção das duas últimas entidades, as pessoas e entidades que constam da lista do [a]nexo II da Decisão 2010/413/PESC deverão continuar a estar sujeitas às medidas restritivas específicas previstas nessa decisão.
- (4) O Conselho concluiu igualmente que as rubricas relativas a certas entidades da lista deveriam ser alteradas.
- (5) A lista de pessoas e entidades a que se referem a alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da Decisão 2010/413/PESC deverá ser atualizada em conformidade.»
- 23 O nome da Fulmen foi retomado no n.º 13 da lista de entidades constante da tabela I do anexo II da Decisão 2010/413, conforme resulta da Decisão 2010/644. A fundamentação que lhe diz respeito é idêntica à que figura na Decisão 2010/413.
- 24 F. Mahmoudian foi inscrito no n.º 9 da lista de pessoas que figuram na tabela I do anexo II da Decisão 2010/413, conforme resulta da Decisão 2010/644. A fundamentação que lhe diz respeito é idêntica à que figura na Decisão 2010/413.
- 25 O Regulamento n.º 423/2007 foi revogado pelo Regulamento n.º 961/2010.
- 26 O artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 prevê designadamente o congelamento de fundos e recursos económicos que sejam propriedade de determinadas pessoas, entidades ou organismos ou que sejam controlados por estas. O n.º 1 desta disposição visa as pessoas, entidades ou organismos designados pelo Conselho de Segurança e enumerados no anexo VII deste regulamento.

27 Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010:

«2. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas, entidades ou organismos cuja lista consta do [a]nexo VIII, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, entidades ou organismos. O [a]nexo VIII enumera as pessoas singulares e coletivas, as entidades e os organismos [...] que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da Decisão [2010/413], tenham sido identificados como:

a) Estando implicados em atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares por parte do Irão, como estando diretamente associados ou como prestando apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de produtos e tecnologias proibidos, ou como estando na posse ou sob controlo de uma tal pessoa, entidade ou organismo, inclusive através de meios ilícitos, ou agindo em seu nome ou sob as suas ordens;

[...]»

28 O nome da Fulmen foi inscrito, pelo Conselho, no n.º 13 da lista de pessoas coletivas, entidades e organismos enunciados no anexo VIII, B, do Regulamento n.º 961/2010. Os fundamentos desta inscrição são idênticos aos que figuram na Decisão 2010/413.

29 O nome de F. Mahmoudian foi inscrito no n.º 14 da lista de pessoas singulares que figuram no anexo VIII, A, do Regulamento n.º 961/2010. Os fundamentos desta inscrição são idênticos aos que constam na Decisão 2010/413.

30 Por cartas de 26 de agosto e 14 de setembro de 2010, respetivamente, F. Mahmoudian e a Fulmen pediram ao Conselho que suprimisse os seus nomes das listas em causa e, além disso, que lhes comunicasse os elementos em que se baseou para adotar as medidas restritivas a seu respeito. Por cartas de 28 de outubro de 2010, o Conselho recusou dar satisfação a estes pedidos. A este respeito, o Conselho indicou a F. Mahmoudian e à Fulmen que a sua decisão quanto à manutenção dos seus nomes nas listas controvertidas se baseava unicamente nos elementos referidos na fundamentação das mesmas.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

31 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de setembro de 2010, a Fulmen e F. Mahmoudian interpuseram, cada um, um recurso de anulação da Decisão 2010/413 e do Regulamento de Execução n.º 668/2010. Estes processos, registados com os números T-439/10 e T-440/10, respetivamente, foram apensados para efeitos do procedimento oral e do acórdão.

32 Nas respetivas réplicas, a Fulmen e F. Mahmoudian ampliaram os seus pedidos, requerendo igualmente a anulação da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010, na parte em que estes atos lhes dizem respeito. Além disso, pediram ao Tribunal Geral que reconhecesse o prejuízo que sofreram devido à adoção dos atos controvertidos.

33 O Tribunal Geral julgou desde logo o primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva dos recorrentes, improcedente, considerando, em substância, que a fundamentação em causa, embora sucinta, permitia à Fulmen e a F. Mahmoudian compreenderem que atos lhes eram imputados e interponem recurso.

- 34 O Tribunal Geral examinou em seguida o terceiro fundamento, relativo a um erro de apreciação a respeito do envolvimento da Fulmen e de F. Mahmoudian na proliferação nuclear. Alegam que o Conselho não fez prova da intervenção da Fulmen nas instalações de Qom/Fordoo. O Conselho respondeu que não podia ser-lhe exigida produção de prova desta alegação. Com efeito, segundo o Conselho, a fiscalização do juiz da União deve limitar-se à verificação de que os motivos invocados para justificar a adoção de medidas restritivas são «verosímeis». Tal verificar-se-ia no caso vertente, tendo em conta que a Fulmen é uma sociedade que opera há muito tempo no mercado iraniano dos equipamentos elétricos e que dispõe de efetivos consideráveis.
- 35 O Tribunal Geral acrescentou, nos n.ºs 96 a 104 do acórdão recorrido, o seguinte:
- «96 A este respeito, há que recordar que a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato que adota medidas restritivas contra uma entidade abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para o justificar, bem como a verificação dos elementos de prova e de informação em que assenta essa apreciação. Em caso de contestação, incumbe ao Conselho apresentar esses elementos com vista à sua fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, [T-390/08, Colet., p. II-3967], n.ºs 37 e 107).
- 97 Assim, contrariamente ao que afirma o Conselho, a fiscalização da legalidade que deve ser exercida no caso vertente não está limitada à verificação da ‘verosimilhança’ abstrata dos motivos invocados, devendo incluir a questão de saber se estes se apoiam, de forma suficiente, em elementos de prova e de informação concretos.
- 98 O Conselho também não pode afirmar que não é obrigado a produzir esses elementos.
- 99 A este propósito, em primeiro lugar, o Conselho alega que as medidas restritivas a respeito dos recorrentes foram adotadas por proposta de um Estado-Membro, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413. Ora, esta circunstância não significa que os atos [controvertidos] não sejam atos do Conselho, o qual deve, portanto, certificar-se de que a sua adoção se justifica, se necessário pedindo ao Estado-Membro em causa para lhe apresentar os elementos de prova e de informação necessários para esse fim.
- 100 Em segundo lugar, o Conselho não pode alegar que os elementos em causa proveem de fontes confidenciais e que não podem, por conseguinte, ser divulgados. Com efeito, embora esta circunstância pudesse, eventualmente, justificar restrições no que respeita à comunicação destes elementos [à Fulmen ou a F. Mahmoudian] ou aos seus advogados, a verdade é que, tendo em conta o papel essencial da fiscalização jurisdicional no contexto da adoção de medidas restritivas, o juiz da União deve poder fiscalizar a legalidade e a justeza dessas medidas, sem que lhe possam ser opostos o segredo ou a confidencialidade dos elementos de prova e de informações utilizados pelo Conselho (v., por analogia, acórdão [de 12 de dezembro de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Conselho*, T-228/02, Colet., p. II-4665], n.º 155). Por outro lado, o Conselho não tem o direito de basear um ato que adota medidas restritivas em informações ou elementos do processo comunicados por um Estado-Membro, se esse Estado-Membro não estiver disposto a autorizar a sua comunicação à jurisdição da União incumbida de fiscalizar a legalidade dessa decisão (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 4 de dezembro de 2008, *People’s Mojahedin Organization of Iran/Conselho*, T-284/08, Colet., p. II-3487, n.º 73).
- 101 Em terceiro lugar, o Conselho considera erradamente que a prova da implicação de uma entidade na proliferação nuclear não lhe é exigível, tendo em conta a natureza clandestina dos comportamentos em causa. Por um lado, o simples facto de a adoção das medidas restritivas ser proposta ao abrigo do artigo 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413 pressupõe que o Estado-Membro em causa ou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, consoante o caso, dispõe de provas ou de elementos de informação que demonstram, em seu entender, que a entidade em causa está implicada na proliferação nuclear. Por outro lado, as

dificuldades eventualmente encontradas pelo Conselho quando tenta provar essa implicação podem, sendo caso disso, ter um impacto no nível de prova que lhe é exigido. Em contrapartida, tais dificuldades não podem ter como consequência dispensar totalmente o Conselho do ónus da prova que lhe incumbe.

- 102 Quanto à apreciação do caso vertente, o Conselho não produziu nenhum elemento de informação ou de prova em apoio do fundamento invocado nos atos [controvertidos]. Como o próprio admite, no essencial, baseou-se em simples alegações não sustentadas segundo as quais a Fulmen teria montado equipamentos elétricos nas instalações de Qom/Fordoo antes de a existência destas instalações ter sido revelada.
- 103 Nestas circunstâncias, há que concluir que o Conselho não produziu prova de que a Fulmen interveio nas instalações de Qom/Fordoo e, por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser acolhido, sem que seja necessário pronunciar-se sobre o segundo argumento, aduzido por F. Mahmoudian no processo T-440/10, a respeito da sua posição dentro da Fulmen.
- 104 Na medida em que o Conselho não invocou, nos atos [controvertidos], outras circunstâncias que justifiquem a adoção de medidas restritivas a respeito da Fulmen e de F. Mahmoudian, há que anular os referidos atos na parte que diz respeito [à Fulmen e a F. Mahmoudian].»
- 36 A fim de evitar uma violação da segurança jurídica, o Tribunal Geral manteve os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, até à decisão do Tribunal de Justiça sobre o recurso. Em conformidade com o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso tem um efeito suspensivo sobre a decisão do Tribunal Geral que anula um regulamento, no caso em apreço o Regulamento n.º 961/2010, até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o recurso.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 37 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 24 de outubro de 2012, a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos a intervir em apoio das conclusões do Conselho.
- 38 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - pronunciar-se a título definitivo sobre o litígio e julgar os recursos da Fulmen e F. Mahmoudian dos atos controvertidos inadmissíveis;
 - condenar a Fulmen e F. Mahmoudian nas despesas efetuadas pelo Conselho em primeira instância e no âmbito do presente recurso.
- 39 A Fulmen e F. Mahmoudian pedem ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao presente recurso;
 - confirmar o acórdão recorrido, através do qual o Tribunal Geral anulou os atos controvertidos na parte que diz respeito à Fulmen e a F. Mahmoudian;
 - na medida do necessário, anular o 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);

— condenar o Conselho nas despesas.

- 40 A República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pedem ao Tribunal de Justiça que dê provimento ao recurso do Conselho.
- 41 A Comissão não apresentou resposta.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

- 42 O Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu erros de direito ao decidir que o Conselho devia apresentar elementos de prova sobre a intervenção da Fulmen nas instalações de Qom/Fordoo apesar de os elementos suscetíveis de serem apresentados provirem de fontes confidenciais. Os erros de direito que o Tribunal Geral cometeu dizem respeito a dois aspetos da comunicação destes elementos. O primeiro é relativo à comunicação ao Conselho de elementos de prova pelos Estados-Membros e o segundo à comunicação dos elementos confidenciais ao juiz.
- 43 A título preliminar, o Conselho, apoiado pela República Francesa, sublinha que a instalação nuclear em Qom/Fordoo foi construída clandestinamente, sem ser declarada à AIEA e em violação das resoluções do Conselho de Segurança. A República Francesa refere a este respeito a Resolução 1929 (2010), em cujo preâmbulo a instalação de enriquecimento de Qom é mencionada. Em razão do caráter clandestino da construção das instalações de Qom, um Estado-Membro podia considerar necessário para a sua segurança não revelar documentos confidenciais, o que o Tribunal Geral não teve devidamente em conta.
- 44 Com o seu primeiro fundamento, o Conselho contesta o n.º 99 do acórdão recorrido, em que o Tribunal Geral declarou que, a fim de verificar que a adoção, por proposta de um Estado-Membro, de medidas restritivas se justifica, o Conselho deve, sendo caso disso, pedir ao Estado-Membro em causa que lhe apresente os elementos de prova e de informação necessários. Segundo o Conselho, quando estes elementos proveem de fontes confidenciais, este pode legitimamente decidir adotar uma medida restritiva apenas com base na exposição de motivos apresentada por um Estado-Membro, desde que essa exposição seja objetivamente verosímil. Esta forma de proceder está em conformidade com o princípio de confiança mútua que deve reinar entre os Estados-Membros e entre estes e as instituições da União e com o princípio da cooperação leal, conforme previsto no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, TUE.
- 45 A República Francesa considera igualmente que, no âmbito da adoção de medidas restritivas, uma exposição de motivos objetivamente razoável, transmitida por um Estado-Membro ao Conselho, era suficiente, e recorda o artigo 346.º, n.º 1, alínea a), TFUE segundo o qual, «[n]enhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança».
- 46 Além disso, o Conselho salienta que, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o direito à divulgação das provas a título dos direitos de defesa não é absoluto (TEDH, acórdão Jasper c. Reino Unido de 16 de fevereiro de 2000, petição n.º 27052/95, § 52). Esta jurisprudência, relativa às disposições do artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, que regulam a determinação das acusações em matéria penal, é aplicável *a fortiori* às medidas restritivas em causa.

- 47 Em apoio deste fundamento do Conselho, o Reino Unido alega, em primeiro lugar, que as decisões do Conselho adotadas com base no artigo 29.º TUE requerem, por força do artigo 31.º TUE, unanimidade. Em segundo lugar, este Estado-Membro alega que, ao votar por proposta de um Estado-Membro, os outros Estados-Membros contribuem, com a sua própria aptidão e o seu conhecimento, para a elaboração da decisão. Por fim, em terceiro lugar, adianta que certas informações podem ser trocadas entre determinados Estados-Membros numa lógica bilateral. Caso os Estados-Membros considerem que a participação das pessoas ou entidades em atos que apresentam um risco de proliferação nuclear, invocada numa proposta de decisão do Conselho, é arbitrária, improvável ou desprovida de verosimilhança, devem recusar a adoção da decisão.
- 48 Com o seu segundo fundamento, o Conselho contesta o n.º 100 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral declarou que o segredo ou a confidencialidade dos elementos de prova e de informação que fundamentam a adoção de medidas restritivas não podem ser opostos ao juiz da União.
- 49 Segundo o Conselho, o Tribunal Geral violou as disposições do artigo 67.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, segundo o qual o Tribunal Geral apenas toma em consideração os documentos ou peças processuais de que os advogados e agentes das partes tenham tomado conhecimento e sobre os quais se tenham pronunciado. Alega que o Regulamento de Processo do Tribunal Geral não permite, de momento, que uma parte comunique ao Tribunal Geral elementos confidenciais de modo a que estes possam ser tomados em consideração sem serem divulgados aos advogados da parte contrária. A República Francesa alega a este respeito que não se pode acusar o Conselho de não ter previsto uma alteração do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, uma vez que é ao Tribunal Geral que compete aprovar o seu próprio regulamento de processo, em acordo com o Tribunal de Justiça, e com a aprovação do Conselho. Segundo a República Francesa e o Reino Unido, enquanto o Tribunal Geral não puder ter em conta elementos confidenciais se não os tiver comunicado aos advogados da recorrente, é difícil para os Estados-Membros aceitarem que os elementos confidenciais de que dispõem, e que fundamentam a justeza das medidas restritivas em causa, sejam comunicados ao Tribunal Geral.
- 50 Na audiência, o Conselho alegou que tem o direito de adotar sanções económicas gerais ou de atingir determinados setores da economia iraniana, em conformidade com o artigo 215.º, n.º 1, TFUE. A escolha de privilegiar medidas específicas permite atenuar os efeitos negativos das medidas restritivas sobre a população, mas a dificuldade reside na produção de provas da existência de atividades, na maioria das vezes clandestinas, que justifiquem a adoção destas medidas. Salienta igualmente que, no n.º 49 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou a condução das suas relações internacionais podia justificar uma derrogação à obrigação de comunicação dos elementos que justificam a adoção das medidas restritivas em causa, mas que, erradamente, não aplicou esta derrogação no que respeita à prova do comportamento alegado.
- 51 O Reino Unido alega que o Tribunal Geral devia ter examinado de que modo deviam ser conciliadas a proteção dos interesses legítimos pela aplicação de medidas restritivas e a proteção dos interesses através da preservação da confidencialidade, por um lado, e a proteção efetiva da tutela judiciária, por outro. Alega que, uma vez que a União ainda não implementou procedimentos que permitam a comunicação de documentos confidenciais ao Tribunal Geral, importa que este, no âmbito desta conciliação, preste maior atenção aos interesses da paz e da segurança do que aos de uma pessoa que seja alvo de medidas restritivas. Recorda que as medidas em causa são preventivas e não penais. Se as mesmas são intrusivas e têm muitas vezes efeitos consideráveis, são ao mesmo tempo acompanhadas por disposições especiais que protegem as pessoas afetadas pelas medidas, como é o caso dos artigos 19.º e 21.º do Regulamento n.º 961/2010.

- 52 A Fulmen e F. Mahmoudian alegam, em primeiro lugar, que a argumentação relativa à existência de fontes que devem permanecer confidenciais é uma argumentação nova que o Conselho nunca apresentou em primeira instância, salvo nas alegações orais relativas às questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Geral.
- 53 Alegam, em segundo lugar e a título subsidiário, que a existência de elementos provenientes de fontes confidenciais constitui uma derrogação não só ao princípio do respeito dos direitos de defesa, mas também à obrigação de produzir prova suficiente dos factos na origem da decisão tomada.
- 54 Por outro lado, a Fulmen e F. Mahmoudian recordam que em aplicação, designadamente, do terceiro parágrafo do artigo 67.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, importa julgar improcedente o argumento do Conselho nos termos do qual não é possível comunicar ao Tribunal Geral elementos confidenciais que possam ser tomados em consideração, sem que esses elementos sejam divulgados aos advogados da parte contrária.
- 55 Sublinham, a este respeito, que o Conselho nunca invocou quaisquer elementos confidenciais em apoio da sua decisão. Recordam ter enviado duas cartas registadas, em 26 de agosto e 14 de setembro de 2010, manifestando surpresa pela falta de elementos de prova em apoio das decisões tomadas. Após o início do procedimento judicial, o Conselho nunca invocou a existência de elementos confidenciais comunicados por um dos Estados-Membros e/ou pelos serviços europeus de ação externa.
- 56 A Fulmen e a F. Mahmoudian alegam igualmente que, mesmo admitindo que os elementos confidenciais existem, os motivos da decisão eram demasiado vagos e não permitiam à Fulmen nem a F. Mahmoudian apresentar uma defesa efetiva. Recordam os numerosos erros relativos tanto à Fulmen como a F. Mahmoudian que figuram na decisão e que foram assinalados no Tribunal Geral. Na opinião dos recorrentes, os referidos erros permitem que se duvide da fiabilidade das afirmações do Conselho quanto à existência dos elementos confidenciais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 57 Importa examinar conjuntamente os dois elementos que compõem o fundamento do Conselho. Com efeito, nos n.ºs 99 e 100 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral responde ao argumento da Fulmen e de F. Mahmoudian, recordado no n.º 94 do acórdão recorrido, segundo o qual o Conselho não fez prova das suas alegações relativas à intervenção da Fulmen nas instalações de Qom/Fordoo. O n.º 99 deve, assim, ser interpretado no sentido de que o Tribunal Geral considera que o Conselho deve, se for o caso, pedir os elementos de prova e de informação necessários ao Estado-Membro que propôs as medidas restritivas, a fim de os poder produzir no âmbito da fiscalização jurisdicional do número seguinte do acórdão recorrido.
- 58 Como recordou recentemente o Tribunal de Justiça a propósito da fiscalização de medidas restritivas, os órgãos jurisdicionais da União devem, em conformidade com as competências de que estão investidos ao abrigo do Tratado, assegurar uma fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante da ordem jurídica da União. Esta exigência está expressamente consagrada no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE (acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, n.º 97, a seguir «acórdão Kadi II»).
- 59 Entre estes direitos fundamentais figuram, nomeadamente, o respeito dos direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva (acórdão Kadi II, n.º 98).
- 60 O primeiro destes direitos, que está consagrado no artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), inclui o direito a ser ouvido e o direito de acesso ao processo com respeito dos interesses legítimos da confidencialidade (acórdão Kadi II, n.º 99).

- 61 O segundo dos referidos direitos fundamentais, que é afirmado no artigo 47.º da Carta, exige que o interessado possa conhecer os fundamentos em que se baseia a decisão contra ele tomada, quer através da leitura da própria decisão, quer através da comunicação dos seus fundamentos, feita a seu pedido, sem prejuízo do poder do juiz competente de exigir à autoridade em causa que comunique esses fundamentos, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (v. acórdãos de 4 de junho de 2013, ZZ, C-300/11, n.º 53 e jurisprudência referida, e Kadi II, n.º 100).
- 62 Todavia, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite limitações ao exercício dos direitos por ela consagrados, desde que essa limitação respeite ao conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, no respeito do princípio da proporcionalidade, essa limitação seja necessária e responda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União (v. acórdãos ZZ, já referidos, n.º 51, e Kadi II, n.º 101).
- 63 Além disso, a existência de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva deve ser apreciada em função das circunstâncias específicas de cada caso concreto (v., neste sentido, acórdão de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão, C-110/10 P, n.º 63), nomeadamente da natureza do ato em causa, do contexto em que foi adotado e das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Kadi II, n.º 102; v. igualmente, neste sentido, a propósito do respeito do dever de fundamentação, acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, n.ºs 139 e 140, e Conselho/Bamba, C-417/11 P, n.º 53).
- 64 A efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige nomeadamente que o juiz da União se assegure de que esta decisão, que reveste um alcance individual para a pessoa ou entidade em causa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado, por si só, suficiente para basear esta mesma decisão, têm fundamento (v. acórdão Kadi II, n.º 119).
- 65 Para este efeito, incumbe ao juiz da União proceder a este exame, pedindo, sendo caso disso, à autoridade competente da União a apresentação das informações ou dos elementos de prova, confidenciais ou não, pertinentes para efeitos desse exame (v. acórdão Kadi II, n.º 120 e jurisprudência referida).
- 66 Com efeito, cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (v. acórdão Kadi II, n.º 121).
- 67 Para este efeito, não é exigível que a referida autoridade apresente ao juiz da União todas as informações e elementos de prova inerentes aos motivos alegados no ato cuja anulação é pedida. Todavia, as informações ou os elementos de prova devem alicerçar os motivos invocados contra a pessoa em causa (v. acórdão Kadi II, n.º 122).
- 68 Se for impossível à autoridade competente da União aceder ao pedido do juiz da União, este último deve, então, basear-se apenas nos elementos que lhe foram comunicados, a saber, no caso vertente, a fundamentação do ato recorrido, as observações e os elementos ilibatórios eventualmente apresentados pela pessoa em causa, bem como a resposta da autoridade competente da União a estas observações. Se estes elementos não permitirem declarar que um motivo tem fundamento, o juiz da União afasta esse motivo como base da decisão de inscrição ou de manutenção da inscrição em causa (v. acórdão Kadi II, n.º 123).

- 69 Se, pelo contrário, a autoridade competente da União fornecer informações ou elementos de prova pertinentes, o juiz da União deve verificar a exatidão material dos factos alegados tendo em conta estas informações ou elementos e apreciar a força probatória destes últimos em função das circunstâncias do caso concreto e à luz das eventuais observações apresentadas, nomeadamente, pela pessoa em causa a respeito dos mesmos (v. acórdão Kadi II, n.º 124).
- 70 É verdade que considerações imperiosas respeitantes à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais se podem opor à comunicação de determinadas informações ou de determinados elementos de prova à pessoa em causa. Nesse caso, incumbe, todavia, ao juiz da União, perante o qual não pode ser invocado o segredo ou a confidencialidade destas informações ou elementos, aplicar, no âmbito da fiscalização jurisdicional que exerce, técnicas que permitam conciliar, por um lado, considerações legítimas de segurança quanto à natureza e às fontes de informações que foram tidas em consideração para a adoção do ato em causa e, por outro, a necessidade de garantir suficientemente ao litigante o respeito dos seus direitos processuais, como o direito de ser ouvido e o princípio do contraditório (v. acórdãos Kadi II, n.º 125, e, por analogia, ZZ, já referido, n.ºs 54, 57 e 59).
- 71 Para este efeito, incumbe ao juiz da União, ao proceder a um exame de todos os elementos de direito e de facto fornecidos pela autoridade competente da União, verificar a procedência das razões invocadas pela referida autoridade para se opor a essa comunicação (v. acórdãos Kadi II n.º 126, e, por analogia, ZZ, já referido, n.ºs 61 e 62).
- 72 Se o juiz da União concluir que estas razões não se opõem à comunicação, pelo menos parcial, das informações ou dos elementos de prova em causa, dará à autoridade competente da União a possibilidade de proceder a essa comunicação à pessoa interessada. Se esta autoridade se opuser à comunicação de todas ou de uma parte destas informações ou elementos, o juiz da União procederá, então, ao exame da legalidade do ato recorrido apenas com base nos elementos que foram comunicados (v. acórdãos Kadi II, n.º 127, e, por analogia, ZZ, já referido, n.º 63).
- 73 Em contrapartida, se se verificar que as razões invocadas pela autoridade competente da União se opõem efetivamente à comunicação à pessoa em causa de informações ou de elementos de prova apresentados ao juiz da União, é necessário ponderar adequadamente as exigências ligadas ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva, em particular ao respeito do princípio do contraditório, e as que decorrem da segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou da condução das suas relações internacionais (v. acórdãos Kadi II, n.º 128, e, por analogia, ZZ, já referido, n.º 64).
- 74 Para efeitos de tal ponderação, é admissível o recurso a possibilidades como a comunicação de um resumo do teor das informações ou dos elementos de prova em causa. Independentemente do recurso a estas possibilidades, compete ao juiz da União apreciar se e em que medida a não divulgação de informações ou de elementos de prova confidenciais à pessoa em causa e a impossibilidade correlativa de esta apresentar as suas observações a este respeito são suscetíveis de influenciar a força probatória dos elementos de prova confidenciais (v. acórdãos Kadi II, n.º 129, e, por analogia, ZZ, já referido, n.º 67).
- 75 No caso vertente, o Tribunal Geral declarou, no n.º 52 do acórdão recorrido, que a fundamentação da inscrição da Fulmen e de F. Mahmoudian nas listas dos atos controvertidos, ainda que sucinta, lhes permite compreender que atos eram imputados à Fulmen e contestar, quer a realidade destes atos, quer a sua pertinência.
- 76 Embora, na audiência, a Fulmen tenha sublinhado só ter sido informada do período relativo aos factos que lhe eram imputados, ou seja, 2006-2008, na fase de recurso de decisão do Tribunal Geral, há que salientar que este período podia facilmente ser deduzido dos documentos públicos, uma vez que a

fundamentação visava o período precedente à descoberta da existência da instalação de Qom e que a Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança refere que a construção da central de Qom foi revelada no mês de setembro de 2009.

- 77 No que diz respeito à prova do envolvimento da Fulmen na instalação de equipamento elétrico em Qom/Fordoo, o Conselho, a República Francesa e o Reino Unido alegaram que a produção de documentos que provam este envolvimento não era necessária e, em todo o caso, não era possível devido ao caráter confidencial dos mesmos e das regras de procedimento do Tribunal Geral que impõem a comunicação à parte contrária.
- 78 A este respeito, uma vez que a autoridade competente da União recusou produzir elementos de prova perante o juiz da União, incumbe a este último, conforme resulta do n.º 68 do presente acórdão, basear-se apenas nos elementos que lhe foram comunicados.
- 79 No caso vertente, o único elemento à disposição do juiz da União é a alegação que figura na fundamentação dos atos controvertidos. A mesma não é sustentada pela produção de elementos de informação ou de prova, como um resumo do conteúdo das informações em causa, mais pormenores sobre os equipamentos elétricos alegadamente montados na instalação de Qom ou as razões que permitem demonstrar que foi a Fulmen a instalar estes equipamentos e, assim, a realidade dos atos imputados.
- 80 Tendo em conta esta circunstância, importa constatar que a Fulmen e F. Mahmoudian não estavam em condições de se defender dos factos imputados e que o juiz da União não tem capacidade para verificar a realidade dos atos controvertidos.
- 81 Pouco importa que o artigo 215.º, n.º 1, do TFUE atribua ao Conselho a competência para adotar medidas económicas gerais contra a República Islâmica do Irão. Com efeito, a medida submetida à fiscalização do juiz da União é uma medida específica que visa não um determinado setor económico, mas uma só empresa em razão de uma alegada atividade precisa.
- 82 À luz destes elementos, o Tribunal Geral declarou corretamente, no n.º 103 do acórdão recorrido, que o Conselho não produziu prova de que a Fulmen interveio nas instalações de Qom/Fordoo.
- 83 Por conseguinte, o recurso é improcedente e deve ser-lhe negado provimento.

Quanto às despesas

- 84 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente ou se o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. O artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do disposto no artigo 184.º, n.º 1, deste, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.
- 85 Tendo o Conselho sido vencido e tendo a Fulmen e F. Mahmoudian pedido a sua condenação, há que condená-lo nas despesas.
- 86 A República Francesa, o Reino Unido e a Comissão, intervenientes, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**
- 3) A República Francesa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas