



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

6 de outubro de 2020*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Artigo 29.º TUE — Artigo 215.º TFUE — Medidas restritivas adotadas contra a República Islâmica do Irão — Danos pretensamente sofridos pelo recorrente na sequência da inscrição e da manutenção do seu nome na lista de pessoas e entidades às quais se aplica congelamento de fundos e de recursos económicos — Ação de indemnização — Competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre o pedido de indemnização dos danos pretensamente sofridos devido à aplicação de medidas restritivas previstas em decisões que se encontram abrangidas pelo âmbito da PESC — Violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tem por objeto conferir direitos aos particulares — Insuficiência da fundamentação de atos que instituem medidas restritivas»

No processo C-134/19 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 18 de fevereiro de 2019,

Bank Refah Kargaran, com sede em Teerão (Irão), representado por J.-M. Thouvenin e I. Boubaker, advocats,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada inicialmente por R. Tricot, C. Zadra e A. Tizzano e, em seguida, por L. Gussetti, A. Bouquet, R. Tricot e J. Roberti di Sarsina, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan (relator) e S. Rodin, presidentes de secção, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, F. Biltgen, K. Jürimäe, A. Kumin, N. Jääskinen e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos e após a audiência de 9 de março de 2020,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de maio de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 Através do presente recurso, o Bank Refah Kargaran pede a anulação parcial do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 10 de dezembro de 2018, Bank Refah Kargaran/Conselho (T-552/15, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:897), que julgou improcedente a ação que intentara ao abrigo do artigo 268.º TFUE, e apresenta um pedido de indemnização dos danos por si pretensamente sofridos devido à adoção de medidas restritivas contra si.

Antecedentes do litígio

- 2 Os antecedentes do litígio foram expostos nos números 1 a 13 do acórdão recorrido nos seguintes termos:
 - «1 O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instituídas com vista a exercer pressão sobre a República Islâmica do Irão para que ponha termo às atividades nucleares que apresentem um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares.
 - 2 O recorrente, o Bank Refah Kargaran, é um banco iraniano.
 - 3 Em 26 de julho de 2010, o nome do recorrente foi inscrito na lista das entidades que contribuem para a proliferação nuclear constante do anexo II da 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 2010, L 195, p. 39). A inscrição do seu nome foi motivada pelo facto de ter passado a efetuar operações em curso do Bank Melli Iran na sequência das medidas restritivas impostas a este último.
 - 4 Consequentemente, o nome do recorrente foi inscrito, pelo mesmo motivo, na lista que figurava no anexo V do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2007, L 103, p. 1), pelo 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 n.º 423/2007 (JO 2010, L 195, p. 25). Tendo o Regulamento n.º 423/2007 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2010, L 281, p. 1), o nome do recorrente foi inscrito na lista que figura no anexo VIII deste último regulamento.
 - 5 Nos termos da Decisão 2010/644/PESC, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2010, L 281, p. 81), o Conselho da União Europeia manteve o nome do recorrente na lista que figura no anexo II da Decisão 2010/413. A Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2011, L 319, p. 71), não alterou esta lista no que respeita ao recorrente.
 - 6 A inscrição do nome do recorrente na lista que figura no anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 foi mantida pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11). O Regulamento n.º 961/2010 foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de

2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2012, L 88, p. 1). O nome do recorrente foi inscrito na lista que figura no anexo IX deste último regulamento. Os motivos apresentados a respeito do recorrente não foram alterados.

- 7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de janeiro de 2011, o recorrente interpôs um recurso, registado sob o número T-24/11, que teve por objeto, nomeadamente, a anulação da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010, na parte que lhe dizia respeito. O recorrente adaptou posteriormente os seus pedidos, para pedir a anulação da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012, na parte respeitante ao recorrente.
- 8 No n.º [83] do Acórdão de 6 de setembro de 2013, Bank Refah Kargaran/Conselho (T-24/11, a seguir «acórdão de anulação», EU:T:2013:403), o Tribunal Geral acolheu o segundo fundamento invocado pelo recorrente, na parte respeitante à violação do dever de fundamentação.
- 9 Por conseguinte, o Tribunal Geral anulou, em substância, a inscrição do nome do recorrente das listas que figuram no anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644 e, posteriormente, pela Decisão 2011/783, no anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011, e no anexo IX do Regulamento n.º 267/2012.
- 10 No acórdão de anulação, o Tribunal Geral decidiu igualmente que os efeitos do anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterado pela Decisão 2010/644, e posteriormente pela Decisão 2011/783, deviam ser mantidos no que respeita ao recorrente até que produzisse efeitos a anulação do anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, na parte respeitante ao recorrente.
- 11 Na sequência do acórdão de anulação, através da Decisão 2013/661/PESC do Conselho, de 15 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2013, L 306, p. 18), o nome do recorrente foi reinscrito na lista que figura no anexo II da Decisão 2010/413.
- 12 Por conseguinte, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 1154/2013 do Conselho, de 15 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 (JO 2013, L 306, p. 3), o nome do recorrente foi reinscrito na lista que figura no anexo IX do Regulamento n.º 267/2012. No que respeita ao recorrente, foi apresentada a seguinte fundamentação:

“Entidade que presta apoio ao Governo do Irão. É detida, em 94 %, pela Iranian Social Security Organisation [(Organização da Segurança Social do Irão)], que é, por seu turno, controlada pelo Governo do Irão e fornece serviços bancários aos ministérios do Governo”.
- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de janeiro de 2014, o recorrente interpôs um recurso em que pediu nomeadamente a anulação da Decisão 2013/661 e do Regulamento de Execução n.º 1154/2013, na parte em que estes atos lhe diziam respeito. Por Acórdão de 30 de novembro de 2016, Bank Refah Kargaran/Conselho (T-65/14, não publicado, EU:T:2016:692), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso. Não foi interposto recurso de anulação do referido acórdão.»

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 3 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de setembro de 2015, o recorrente intentou uma ação em que pediu que a União fosse condenada a reparar os danos resultantes da adoção e da manutenção das medidas restritivas contra si, as quais foram anuladas pelo acórdão de anulação, pagando-lhe o montante de 68 651 318 euros, acrescido de juros à taxa legal, a título de danos materiais, e o montante de 52 547 415 euros, acrescido de juros à taxa legal, a título de danos

morais, tendo igualmente pedido, a título subsidiário, que o Tribunal Geral declarasse que considerava que todos ou parte dos montantes reclamados a título de danos morais tinham origem nos danos materiais.

- 4 Através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou a ação totalmente improcedente e condenou o recorrente nas despesas.
- 5 Em primeiro lugar, nos n.ºs 25 a 32 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral apreciou oficiosamente a sua competência para decidir sobre a ação de indemnização no contexto das Decisões 2010/413, 2010/644 e 2011/783, adotadas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).
- 6 A este respeito, no n.º 27 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que o recorrente não tinha procedido a uma distinção entre, por um lado, a responsabilidade da União decorrente da adoção das Decisões 2010/413, 2010/644 e 2011/783 no âmbito da PESC e, por outro, a responsabilidade decorrente da adoção dos Regulamentos n.º 961/2010 e 267/2012, bem como do Regulamento de Execução n.º 1245/2011.
- 7 O Tribunal Geral, no n.º 30 do acórdão recorrido, considerou que resultava do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, sexto período, TUE e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE que o juiz da União, em princípio, não tinha competência no que respeita às disposições de direito primário relativas à PESC nem no que respeita aos atos jurídicos adotados com base nestas e que só a título excepcional é que, em conformidade com o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o juiz da União era competente no domínio da PESC. O Tribunal Geral acrescentou que esta competência abrangia, por um lado, a fiscalização do respeito do artigo 40.º TUE e, por outro, os recursos de anulação interpostos por particulares, nas condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, contra medidas restritivas adotadas pelo Conselho no âmbito da PESC e que, em contrapartida, o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE não atribuía ao juiz da União nenhuma competência para conhecer de qualquer ação de indemnização. Daqui o Tribunal Geral concluiu que escapava à sua competência uma ação de indemnização que tem por objeto a reparação dos danos pretensamente sofridos devido à adoção de um ato em matéria da PESC.
- 8 O Tribunal Geral declarou, no n.º 31 do acórdão recorrido, que tinha, contudo, competência para conhecer de uma ação de indemnização por danos pretensamente sofridos por uma pessoa ou por uma entidade devido à adoção de medidas restritivas contra si, em conformidade com o disposto no artigo 215.º TFUE.
- 9 Daqui o Tribunal Geral concluiu, no n.º 32 do acórdão recorrido, que não era competente para conhecer do pedido do recorrente porque este pedido tinha por objeto a reparação dos danos pretensamente sofridos devido às medidas restritivas previstas nas Decisões 2010/413, 2010/644 e 2011/783 e que não era competente para se pronunciar sobre a ação porque através desta pretendia responsabilizar extracontratualmente a União devido aos Regulamentos n.º 961/2010 e 267/2012, bem como ao Regulamento de Execução n.º 1245/2011.
- 10 Em segundo lugar, a respeito da apreciação do mérito da ação de indemnização na parte referente aos regulamentos mencionados no número anterior, o Tribunal Geral verificou se estava preenchido o pressuposto relativo à ilegalidade do comportamento imputado ao Conselho.
- 11 Num primeiro momento, no n.º 41 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral sublinhou que, no acórdão de anulação, tinha anulado a inscrição do nome do recorrente nas listas que figuram no anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011, e no anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, com base na acusação relativa à violação do dever de fundamentação, tendo constatado que o motivo desta inscrição não era suficientemente preciso.

- 12 A este respeito, o Tribunal Geral declarou, no n.º 43 do acórdão recorrido, que, segundo jurisprudência constante, a violação do dever de fundamentação, consagrado no artigo 296.º TFUE, não era suscetível, em si mesma, de responsabilizar a União.
- 13 O Tribunal Geral acrescentou, no n.º 45 do acórdão recorrido, que, no acórdão de anulação, tinha anulado as medidas restritivas que visavam o recorrente com base na violação do dever de fundamentação, mas que não se tinha pronunciado sobre o respetivo mérito. Precisou que a ilegalidade constatada no Acórdão de 25 de novembro de 2014, *Safa Nicu Sepahan/Conselho* (T-384/11, EU:T:2014:986), confirmada em sede de recurso pelo Acórdão de 30 de maio de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conselho* (C-45/15 P, EU:C:2017:402), era, por conseguinte, de natureza diferente e que, uma vez que o Tribunal Geral não se tinha pronunciado neste último acórdão sobre a violação do dever de fundamentação pelo Conselho, o recorrente não podia, no presente caso, daqui retirar um argumento relativo à existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União.
- 14 Num segundo momento, no n.º 49 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indicou que o recorrente se tinha referido ao n.º 82 do acórdão de anulação, no qual o Tribunal Geral tinha afirmado que o Conselho tinha violado a obrigação de lhe comunicar, na sua qualidade de entidade interessada, os elementos contra si utilizados no que dizia respeito ao motivo invocado para as medidas de congelamento de fundos decididas a seu respeito. O Tribunal Geral considerou, todavia, que esta afirmação devia ser lida à luz do argumento do recorrente, mencionado no n.º 68 do referido acórdão de anulação, segundo o qual a insuficiência da fundamentação não foi suprida pelos documentos comunicados posteriormente pelo Conselho. O Tribunal Geral acrescentou, no n.º 50 do acórdão recorrido, que aquela afirmação não era suscetível de demonstrar por si só a existência de uma violação suficientemente caracterizada dos direitos de defesa.
- 15 Por outro lado, o Tribunal Geral sublinhou, no n.º 51 do acórdão recorrido, que, tendo o recorrente interposto um recurso contra as medidas restritivas impostas contra si e tendo o Tribunal Geral anulado estas medidas no acórdão de anulação, o recorrente não podia invocar a existência de uma violação suficientemente caracterizada do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva no presente caso.
- 16 Num terceiro momento, nos n.ºs 52 a 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou o argumento apresentado pelo recorrente na sua réplica, segundo o qual o Conselho, ao inscrever ilegalmente o nome do recorrente nas listas de pessoas visadas por medidas restritivas, não aplicou o critério que afirmava ter aplicado, a saber, o critério que visava as entidades que ajudaram as pessoas ou as entidades designadas a contornarem as disposições previstas em certas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou na Decisão 2010/413, ou a violarem-nas, dado que a fundamentação apresentada para a inscrição do seu nome, a saber, ter passado a efetuar operações do *Bank Melli Iran*, não corresponde a tal critério.
- 17 A este respeito, o Tribunal Geral considerou, no n.º 55 do acórdão recorrido, que a fundamentação e os argumentos apresentados na petição inicial, que visavam demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que confere direitos aos particulares suscetível de responsabilizar a União, se baseavam exclusivamente nas ilegalidades pretensamente constatadas pelo Tribunal Geral no acórdão de anulação e que, entre tais ilegalidades, o recorrente não invocara, na fase da petição inicial, uma pretensa ilegalidade relativa à não conformidade do motivo de inscrição do seu nome nas listas de pessoas visadas por medidas restritivas com o critério aplicado pelo Conselho.
- 18 O Tribunal Geral acrescentou, nos n.ºs 56 e 57 do acórdão recorrido, que, por outro lado, o argumento apresentado pelo recorrente na sua réplica era diferente daquele que constava da petição inicial na medida em que não se baseava numa violação do dever de fundamentação, mas antes numa contestação do mérito dos motivos da inscrição do seu nome e que o argumento apresentado pelo recorrente na réplica não podia, por conseguinte, ser considerado uma ampliação do fundamento

invocado na petição inicial. Daqui o Tribunal Geral deduziu, no n.º 58 do acórdão recorrido, que, uma vez que o recorrente só invocou este argumento na fase da réplica e que este não estava associado a nenhum fundamento ou argumento invocados na petição inicial, havia que qualificá-lo como novo fundamento e, por conseguinte, afastá-lo por ser inadmissível.

- 19 Num quarto momento, nos n.ºs 59 e 60 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que o pressuposto para responsabilizar extracontratualmente a União relativo à ilegalidade do comportamento imputado ao Conselho não estava preenchido no presente caso e que, por conseguinte, devia ser negado provimento ao recurso, sem que fosse necessário examinar os restantes pressupostos dessa responsabilidade.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 20 Com o presente recurso, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular parcialmente o acórdão recorrido;
 - a título principal, condenar a União a reparar os danos resultantes da adoção e da manutenção das medidas restritivas que lhe dizem respeito, que foram anuladas pelo acórdão de anulação, pagando-lhe o montante de 68 651 318 euros a título de reparação dos danos materiais e o montante de 52 547 415 euros a título de reparação dos danos morais;
 - a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral, e,
 - nos dois casos, condenar o Conselho nas despesas nas duas instâncias.
- 21 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao presente recurso e
 - condenar o recorrente na totalidade das despesas processuais.
- 22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao presente recurso e
 - condenar o recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

Quanto à competência do Tribunal de Justiça da União Europeia

- 23 A título preliminar, há que salientar que, no n.º 32 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou oficiosamente que não era competente para conhecer do pedido de indemnização do recorrente porque este pedido tinha por objeto a reparação dos danos pretensamente sofridos devido às medidas restritivas previstas em decisões que se encontram abrangidas pela PESC, baseadas no artigo 29.º TUE (a seguir «decisões PESC»).
- 24 Embora, no âmbito do presente recurso, conclua pedindo a anulação do acórdão recorrido na sua totalidade, incluindo da parte deste acórdão que julga improcedente o pedido de indemnização que tinha por objeto a reparação dos danos pretensamente sofridos devido às medidas restritivas previstas em decisões PESC, o recorrente não contesta esta consideração enquanto tal.

- 25 No entanto, na medida em que a questão da competência do Tribunal de Justiça da União Europeia para conhecer de um litígio é de ordem pública, tal questão pode ser examinada a todo o momento no decurso do processo, inclusivamente de forma oficiosa, pelo Tribunal de Justiça (Acórdão de 12 de novembro de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 26 A este respeito, há que recordar que, em aplicação do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia não é, em princípio, competente no que respeita às disposições relativas à PESC e aos atos adotados com base nessas disposições (Acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 69, e de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 60).
- 27 No entanto, os Tratados estabelecem expressamente duas exceções a este princípio. Com efeito, por um lado, tanto o artigo 24, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE como o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE preveem que o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para controlar a observância do artigo 40.º TUE. Por outro lado, o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE atribui a este Tribunal competência para fiscalizar a legalidade de certas decisões a que se refere o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Por seu turno, esta última disposição prevê que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, relativos à fiscalização da legalidade das decisões do Conselho adotadas ao abrigo de disposições relativas à PESC, que prevejam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 60).
- 28 No presente caso, através do acórdão de anulação, o Tribunal Geral anulou por insuficiência de fundamentação, na parte respeitante ao recorrente, decisões PESC, bem como regulamentos baseados no artigo 215.º TFUE, relativos a medidas restritivas e que, embora não estivessem abrangidos pela PESC, davam execução às referidas decisões. Na sua ação de indemnização intentada na sequência do acórdão de anulação, o recorrente não procedeu a uma distinção entre, por um lado, a responsabilidade da União decorrente destas decisões PESC e, por outro, aquela que decorria destes regulamentos.
- 29 Ora, é facto assente, como aliás o Tribunal Geral declarou corretamente, em substância, no n.º 31 do acórdão recorrido, que o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer do pedido de indemnização a título dos danos pretensamente sofridos pelo recorrente devido a medidas restritivas previstas contra si nos referidos regulamentos.
- 30 Deste modo, o Tribunal de Justiça já aplicou os requisitos necessários para responsabilizar extracontratualmente a União na sequência da anulação de regulamentos que tinham por base o artigo 215.º TFUE, designadamente no Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402).
- 31 Por outro lado, é certo que o artigo 275.º TFUE não se refere expressamente à competência do Tribunal de Justiça da União Europeia para se pronunciar sobre os danos pretensamente sofridos devido às medidas restritivas previstas em decisões PESC.
- 32 Todavia, por um lado, o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE introduzem uma derrogação à regra da competência geral que o artigo 19.º TUE confere ao Tribunal de Justiça da União Europeia para assegurar a observância do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados. Por conseguinte, os referidos artigos 24.º, n.º 1, e 275.º, primeiro parágrafo, devem ser interpretados restritivamente (Acórdãos de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70, e de 19 de julho de 2016, H/Conselho e o., C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 40).

- 33 Em seguida, a ação de indemnização constitui um meio processual autónomo que desempenha a sua função particular no quadro do sistema dos meios processuais e está subordinada a condições de exercício que foram concebidas à luz do seu objetivo específico (Acórdãos de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, EU:C:1971:40, n.º 6, e de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho, C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 40).
- 34 Por outro lado, a ação de indemnização deve ser apreciada à luz de todo o sistema de proteção jurisdicional dos particulares instituído pelos Tratados (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de dezembro de 1979, Amylum e Tunnel Refineries/Conselho e Comissão, 116/77 e 124/77, EU:C:1979:273, n.º 14, e de 12 de abril de 1984, Unifrex/Comissão e Conselho, 281/82, EU:C:1984:165, n.º 11), contribuindo esta ação para a natureza efetiva desta proteção (v., neste sentido, Acórdão de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.ºs 82 e 83).
- 35 A este respeito, resulta tanto do artigo 2.º TUE, que figura nas disposições comuns do Tratado UE, como do artigo 21.º TUE, relativo à ação externa da União, para o qual remete o artigo 23.º TUE, relativo à PESC, que a União se funda, designadamente, no valor do Estado de direito (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 36 Aliás, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que constitui uma reafirmação do princípio da proteção jurisdicional efetiva, exige, no seu primeiro parágrafo, que toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tenha direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos neste artigo. A própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência de um Estado de direito (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 73 e jurisprudência referida).
- 37 Ora, como foi recordado nos n.ºs 29 e 30 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para se pronunciar sobre uma ação de indemnização que diga respeito a medidas restritivas previstas em regulamentos que assentem no artigo 215.º TFUE.
- 38 Este artigo, que estabelece uma ponte entre os objetivos do Tratado UE em matéria de PESC e as ações da União que contêm medidas económicas abrangidas pelo Tratado FUE, permite que o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta conjunta do Alto Representante e da Comissão, adote regulamentos para dar execução a medidas restritivas quando estas sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado FUE, assim como, designadamente, para garantir a respetiva aplicação uniforme em todos os Estados-Membros (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 89).
- 39 Nestas condições, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 67 e 68 das suas conclusões, a necessária coerência do sistema de proteção jurisdicional previsto no direito da União exige, para evitar uma lacuna na proteção jurisdicional das pessoas singulares ou coletivas visadas, que o Tribunal de Justiça da União Europeia também seja competente para se pronunciar sobre os danos pretensamente sofridos devido a medidas restritivas previstas por decisões PESC.
- 40 Por último, não se pode seguir a posição do Conselho quando alega que, uma vez que os regulamentos que assentam no artigo 215.º TFUE retomam, em substância, as decisões que têm como base jurídica o artigo 29.º TUE, a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia para se pronunciar sobre os danos pretensamente sofridos devido a medidas restritivas adotadas nos termos do artigo 215.º TFUE assegura uma proteção jurisdicional completa das pessoas singulares ou coletivas visadas.

- 41 Com efeito, como o próprio Conselho reconhece, as decisões PESC e os regulamentos baseados no artigo 215.º TFUE que lhes dão execução não podem ser materialmente idênticos. No que respeita, nomeadamente, às pessoas singulares, podem ser incluídas em decisões PESC restrições à admissão no território dos Estados-Membros, sem que tais restrições sejam forçosamente reproduzidas em regulamentos que assentem no artigo 215.º TFUE.
- 42 Por outro lado, a designação pública das pessoas visadas por medidas restritivas é acompanhada de opróbrio e de desconfiança (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 70 e jurisprudência referida), pelo que não se pode excluir que possam estar na origem de um dano e que justifiquem a propositura de uma ação de indemnização para solicitar a sua reparação.
- 43 Por conseguinte, o princípio da proteção jurisdicional efetiva de pessoas ou entidades visadas por medidas restritivas exige, para que tal proteção seja completa, que o Tribunal de Justiça da União Europeia se possa pronunciar sobre uma ação de indemnização intentada por estas pessoas ou entidades e que vise obter a reparação dos danos causados por medidas restritivas previstas em decisões PESC.
- 44 Por conseguinte, há que constatar que o Tribunal Geral e, no caso de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça são competentes para se pronunciarem sobre uma ação de indemnização quando esta visar obter a reparação dos danos pretensamente sofridos devido a medidas restritivas adotadas contra pessoas singulares ou coletivas e previstas em decisões PESC.
- 45 Esta constatação não é posta em causa pelo argumento que o Conselho retira dos Acórdãos de 27 de fevereiro de 2007, Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115, n.º 46), e de 27 de fevereiro de 2007, Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 46). Resulta destes acórdãos que, no âmbito dos Tratados à época em vigor, o artigo 35.º UE não atribuía ao Tribunal de Justiça da União Europeia competência para conhecer de nenhuma ação de indemnização respeitante ao título VI do Tratado UE, na sua versão anterior ao Tratado de Lisboa, intitulado «Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal».
- 46 O Conselho baseia-se no Acórdão de 27 de fevereiro de 2007, Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.ºs 50 e 56), para sustentar que se deve seguir a mesma interpretação no que se refere à PESC, que era objeto do título V do Tratado UE, na sua versão anterior ao Tratado de Lisboa, sendo os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros os únicos competentes no que se refere às ações de indemnização intentadas neste domínio.
- 47 A este respeito, é importante assinalar que a estrutura dos Tratados se alterou em relação à que existia à data dos factos em causa nos processos que deram lugar aos acórdãos mencionados no n.º 45 do presente acórdão. Entretanto, com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009 e dotou a União de uma personalidade jurídica única, consagrada no artigo 47.º TUE, foi posto termo à dissociação outrora existente entre a Comunidade Europeia e a União Europeia. Isto traduziu-se nomeadamente na integração das disposições relativas à PESC no quadro geral do direito da União, ficando, no entanto, esta política sujeita a regras e a procedimentos específicos, conforme resulta do artigo 24.º TUE (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 91).
- 48 Decorre desta nova estrutura que são desprovidas de pertinência, para efeitos da apreciação do alcance atual das competências do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria da PESC, as disposições do Tratado UE relativas às competências desta instituição, aplicáveis antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, assim como, por inerência, os acórdãos invocados pelo Conselho.

- 49 Resulta de todas as considerações que precedem que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando considerou, no n.º 30 do acórdão recorrido, que uma ação de indemnização que vise obter a reparação dos danos pretensamente sofridos por uma pessoa singular ou coletiva devido a medidas restritivas previstas em decisões PESC escapava à sua competência.
- 50 Todavia, cabe recordar que, se os fundamentos de uma decisão do Tribunal Geral revelarem uma violação do direito da União, mas se concluir que o seu dispositivo se baseia noutros fundamentos jurídicos, essa violação não é suscetível de acarretar a anulação dessa decisão e há que proceder à substituição da fundamentação (Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 75).
- 51 No presente caso, é facto assente que o acórdão de anulação anulou decisões PESC e regulamentos que assentam no artigo 215.º TFUE pelos mesmos motivos; que o recorrente, no âmbito da sua ação de indemnização, não procedeu a uma distinção entre a responsabilidade extracontratual que decorre destas decisões e destes regulamentos e que, através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou a referida ação totalmente improcedente.
- 52 Nestas condições, há que considerar que o erro de direito constatado no n.º 49 do presente acórdão não terá impacto no dispositivo do acórdão recorrido se nenhum dos fundamentos do presente recurso permitir pôr em causa a apreciação, efetuada pelo Tribunal Geral, relativa ao mérito da ação de indemnização.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

- 53 O primeiro fundamento do presente recurso é relativo ao facto de a insuficiência de fundamentação dos atos anulados pelo acórdão de anulação constituir uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito da União que tem por objeto conferir direitos aos particulares.
- 54 O recorrente sustenta que o Tribunal Geral cometeu erros de direitos quando considerou, no n.º 43 do acórdão recorrido, que a violação do dever de fundamentação, consagrado no artigo 296.º TFUE, não era suscetível, por si só, de responsabilizar a União.
- 55 Com efeito, a jurisprudência na qual o Tribunal Geral se baseou não é pertinente porquanto diz respeito a atos de natureza regulamentar, e não a medidas restritivas de carácter individual, que, como no presente caso, têm um impacto importante nos direitos e liberdades das pessoas visadas.
- 56 Por outro lado, o dever de fundamentação constitui o elemento fulcral de uma boa administração da justiça. Neste sentido, o Tribunal de Justiça constatou o carácter fundamental do princípio do respeito pelos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva em qualquer processo suscetível de conduzir a sanções individuais cujos efeitos provoquem danos, nomeadamente no Acórdão de 8 de fevereiro de 2007, Groupe Danone/Comissão (C-3/06 P, EU:C:2007:88, n.º 68). Tal dever é ainda mais importante quando estejam em causa decisões que, como sucede com as medidas restritivas de carácter individual, provoquem, através do seu próprio objeto, danos.
- 57 Por fim, a título subsidiário, o recorrente acusa o Tribunal Geral de ter considerado que as funções não o obrigavam a proceder a uma avaliação *in concreto* da gravidade da violação alegada para apreciar se esta constituía uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito da União que tenha por objeto conferir direitos aos particulares.
- 58 O Conselho e a Comissão contestam estes argumentos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 59 No n.º 43 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, segundo jurisprudência constante, a violação do dever de fundamentação não era suscetível, por si só, de responsabilizar a União.
- 60 O recorrente sustenta que esta jurisprudência só se aplica quando se esteja na presença de um ato regulamentar viciado por falta ou por insuficiência de fundamentação.
- 61 A este respeito, há que recordar que, na perspetiva do sistema das vias de recurso, a fundamentação dos atos de alcance geral tem por finalidade permitir que o Tribunal de Justiça exerça a sua fiscalização da legalidade no âmbito do artigo 263.º TFUE em benefício dos particulares aos quais o Tratado FUE reconhece o direito de interpor recursos (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, EU:C:1982:291, n.º 14). Em contrapartida, a eventual insuficiência de fundamentação de um ato de alcance geral não é, em si mesma, suscetível de responsabilizar a União (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de setembro de 1982, Kind/CEE, 106/81, EU:C:1982:291, n.º 14, e de 30 de setembro de 2003, Eurocoton e o./Conselho, C-76/01 P, EU:C:2003:511, n.º 98).
- 62 No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça salientou que a insuficiência de fundamentação de um ato que institui uma medida restritiva não é, enquanto tal, suscetível de responsabilizar extracontratualmente a União (Acórdão de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho, C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 103). Por conseguinte, contrariamente ao que o recorrente sustenta, esta jurisprudência não se aplica apenas a um ato de alcance geral, mas também a um ato que institui medidas restritivas de carácter individual.
- 63 Assim, há que constatar que foi com razão que o Tribunal Geral considerou, no n.º 43 do acórdão recorrido, que a insuficiência de fundamentação dos atos que instituem medidas restritivas que visam o recorrente não é suscetível em si mesma de responsabilizar a União, havendo, por conseguinte, que julgar improcedente o primeiro fundamento do presente recurso.
- 64 Contudo, há que precisar que o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, que tem que ver com a legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de uma decisão consiste em exprimir formalmente os fundamentos em que essa decisão assenta. Se estes fundamentos não tiverem uma base ou padecerem de erros, tais vícios afetam a legalidade material da decisão, mas não a sua fundamentação (Acórdãos de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporations of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 181, e de 16 de novembro de 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comissão, C-250/16 P, EU:C:2017:871, n.º 16).
- 65 Daqui resulta, como indicou, em substância, o advogado-geral no n.º 88 das suas conclusões, que a União pode ser responsabilizada quando, nomeadamente, os atos da União nos quais se baseia uma medida restritiva padeçam de uma insuficiência ou estejam feridos de falta de fundamentação e o Conselho não fornecer elementos suscetíveis de demonstrar o mérito da referida medida, contanto que a pessoa ou entidade visada por tal medida invoque expressamente um fundamento nesse sentido na sua ação de indemnização.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

- 66 O segundo fundamento do presente recurso é relativo ao facto de a anulação das medidas restritivas não tornar inútil a invocação de uma violação suficientemente caracterizada do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

- 67 O recorrente salienta que, de acordo com o n.º 51 do acórdão recorrido, o direito a uma proteção jurisdicional efetiva é de natureza essencialmente processual, na medida em que se reduz ao direito de interpor um recurso de anulação.
- 68 No entanto, no acórdão de anulação, o Tribunal Geral não se pronunciou sobre todas as acusações invocadas, uma vez que anulou as medidas restritivas apenas devido à insuficiência da fundamentação dos atos que instituíram as medidas restritivas. Ora, o recorrente também invocou a violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. No âmbito da sua ação de indemnização, o recorrente considera que pode invocar tal violação porque a sua argumentação não foi analisada na íntegra.
- 69 Além disso, o recorrente considera que a anulação de uma medida restritiva ilegal não torna vã, em seguida, a crítica da ilegalidade cometida pelo Conselho no sentido de que constitui uma violação caracterizada do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O exame de uma eventual violação deste direito depende, assim, do âmbito da margem de apreciação de que o Conselho dispõe relativamente à regra violada, à luz da gravidade do comportamento ilegal e, nomeadamente, à sua duração.
- 70 A este título, o Tribunal de Justiça já declarou, no Acórdão de 30 de maio de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conselho*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 40), que, mesmo quando uma medida restritiva seja anulada na sequência de um recurso de anulação, a ilegalidade cometida pode constituir uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, incluindo do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 71 O Conselho e a Comissão sustentam que este fundamento deve ser afastado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 72 A título preliminar, há que salientar que, no n.º 55 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a fundamentação e os argumentos invocados na petição inicial, que visam demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito da União que tenha por objetivo conferir direitos aos particulares, suscetível de responsabilizar extracontratualmente a União, se baseiam apenas nas ilegalidades constatadas pelo Tribunal Geral no acórdão de anulação.
- 73 Esta apreciação não foi contestada pelo recorrente no âmbito do presente recurso.
- 74 Ora, na sua petição inicial que deu lugar ao acórdão de anulação, o recorrente alegou que o dever de fundamentar os atos jurídicos resulta do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, mas também, nomeadamente, do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 75 Na parte desta petição inicial intitulada «Desrespeito do dever de fundamentação suficiente», o recorrente concluiu que «[a] decisão de [o] incluir [...] nas listas carece, pois, de uma fundamentação suficiente, o que constitui uma violação do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, do direito a uma boa administração, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva».
- 76 Por conseguinte, tal como foi invocado pelo recorrente, o argumento relativo ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva está, na realidade, relacionado com a acusação relativa à violação do dever de fundamentação e não constitui uma acusação autónoma.
- 77 Além disso, embora seja certo que nada impede que o recorrente invoque, no âmbito de uma ação de indemnização como a que deu lugar ao acórdão recorrido, uma ilegalidade que consista na violação do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, há que salientar, todavia, que o recorrente não logrou demonstrar de que forma é que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando decidiu, no n.º 51 do acórdão recorrido, que o Conselho não tinha cometido tal violação.

78 À luz destes elementos, o segundo fundamento de recurso deve ser afastado.

Quanto ao terceiro e sexto fundamentos

Argumentação das partes

79 O terceiro e sexto fundamentos do presente recurso, que importa examinar em conjunto, são relativos a um erro de direito e à desvirtuação da petição inicial, por o Tribunal Geral ter afastado um fundamento invocado na réplica.

80 A este respeito, o recorrente alega que o Tribunal Geral, nos n.ºs 52 a 58 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito por se ter limitado a verificar se uma das ilegalidades visadas pelo recorrente na sua réplica, a saber, o facto de o Conselho não ter aplicado o critério que afirma ter aplicado para designar as pessoas e as entidades que deviam ser objeto de medidas restritivas, tinha sido invocada explicitamente na petição inicial, sem verificar se esta ilegalidade tinha sido invocada de forma implícita.

81 O recorrente sustenta que cabia ao Tribunal Geral averiguar se este fundamento já constava, ainda que de forma embrionária, da petição inicial ou se os desenvolvimentos que figuravam na réplica resultavam da normal evolução do debate no âmbito do processo contencioso. Assim, o recorrente limitou-se a responder aos argumentos desenvolvidos pelo Conselho na sua contestação. Na medida em que não procedeu a tal averiguação, o Tribunal Geral excluiu do seu exame elementos pertinentes para avaliar a gravidade da violação do direito da União em causa.

82 O recorrente considera igualmente que o Tribunal Geral, nos mesmos n.ºs 52 a 58 do acórdão recorrido, desvirtuou a sua petição inicial ao julgar inadmissível o seu argumento segundo o qual o Conselho não aplicou o critério que afirmava ter aplicado para justificar a sanção aplicada. A este respeito, resulta da sua petição inicial que o recorrente criticou efetivamente a ilegalidade das medidas restritivas adotadas contra si, de onde resulta a responsabilização da União.

83 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o terceiro e o sexto fundamentos sejam rejeitados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

84 Nos n.ºs 55 a 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que o argumento apresentado pelo recorrente na sua réplica e que era relativo à não conformidade do motivo de inscrição do seu nome nas listas das pessoas visadas pelas medidas restritivas com o critério aplicado pelo Conselho, que pretendia contestar o mérito desta inscrição, não podia ser considerado uma ampliação do fundamento que pretendia demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que confere direitos aos particulares suscetível de responsabilizar a União, invocada na petição inicial, e que, enquanto fundamento novo, devia ser rejeitado por ser inadmissível.

85 O recorrente contesta esta interpretação indicando que, na sua petição inicial apresentada no Tribunal Geral, afirmou que o Conselho tinha violado um dever em relação ao qual não dispunha de margem de apreciação, na medida em que só podia agir em aplicação de critérios regulamentares, enunciados na decisão e nos regulamentos controvertidos, que estabelecem as categorias de pessoas e de entidades às quais podiam ser aplicadas sanções.

- 86 No entanto, há que constatar que, na petição inicial, o recorrente associou este argumento à violação do dever de fundamentação. Com efeito, na sequência da afirmação que figura no número anterior do presente acórdão, o recorrente acrescentou imediatamente que a «ilegalidade de que padecem os atos do Conselho resulta da violação do dever de fundamentação, o que constitui uma clara violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva».
- 87 Por conseguinte, foi com razão que o Tribunal Geral considerou que o argumento apresentado pelo recorrente na referida petição inicial e relativo à ilegalidade dos atos do Conselho anulados pelo acórdão de anulação, por esta instituição ter aplicado um critério diferente daquele que afirmou ter aplicado, se baseou unicamente na violação do dever de fundamentação, e não numa contestação do mérito dos motivos da sua inscrição na lista das pessoas e das entidades visadas pelas medidas restritivas previstas nos referidos atos.
- 88 Nestas condições, o terceiro e sexto fundamentos do presente recurso devem ser afastados.

Quanto ao quarto, quinto e sétimo fundamentos

Argumentos das partes

- 89 O quarto, quinto e sétimo fundamentos do presente recurso, que importa examinar em conjunto, são relativos a uma má interpretação do acórdão de anulação, à constatação errada segundo a qual a falta de comunicação ao recorrente dos elementos utilizados contra si não constitui uma violação suficientemente caracterizada de uma regra do direito da União, bem como à desvirtuação da petição inicial por o Tribunal Geral ter reduzido os fundamentos de ilegalidade alegados à mera violação do dever de fundamentação.
- 90 O recorrente acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 49 e 50 do acórdão recorrido, ter interpretado erradamente o acórdão de anulação no que respeita à obrigação do Conselho de lhe comunicar os elementos utilizados contra si.
- 91 Com efeito, no n.º 82 do acórdão de anulação, o Tribunal Geral indicou expressamente que o Conselho tinha violado a sua obrigação de comunicar aqueles elementos. Resulta dos números anteriores do referido acórdão que o Conselho não estava em condições de apresentar um elemento suscetível de servir de base às acusações que justificavam a sanção adotada contra o recorrente. Por conseguinte, o Tribunal Geral, no acórdão de anulação, não se limitou a sugerir que a insuficiência de fundamentação não tinha sido suprida pelos documentos comunicados posteriormente, tendo devidamente constatado que o Conselho não respeitou a sua obrigação de comunicar os elementos utilizados contra o recorrente, sem estar sequer em condições de identificar atos concretos que este último terá praticado.
- 92 O recorrente alega igualmente que o Tribunal Geral, no n.º 50 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito quando considerou que a violação da referida obrigação de comunicação não demonstrava, no presente caso, a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União que responsabilizava a União.
- 93 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão de 30 de maio de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Conselho* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 40), que a violação da obrigação de prestar, em caso de contestação, as informações ou os elementos de prova que sustentam os fundamentos da adoção de medidas restritivas constitui uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tenha por objeto conferir direitos aos particulares. O recorrente considera que tal violação

da obrigação de prestar informações ou elementos de prova é idêntica à violação da obrigação de lhe serem comunicados, na sua qualidade de entidade interessada, os elementos que lhe são imputados no que respeita ao motivo invocado para as medidas de congelamento de fundos decididas contra si.

- 94 Por último, o recorrente sustenta que, nos n.ºs 44 e 45 e nos n.ºs 55 a 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral desvirtuou a sua petição inicial ao reduzir os fundamentos de ilegalidade alegados à mera violação do dever de fundamentação. A este respeito, o recorrente salientou, na sua petição inicial, a inexistência de elementos suscetíveis de justificar a sanção aplicada. Este fundamento é independente daquilo que o Tribunal Geral declarou no dispositivo do acórdão de anulação, embora esteja relacionado com o que foi constatado nos fundamentos deste último.
- 95 O Conselho e a Comissão respondem que estes fundamentos não procedem.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 96 No n.º 82 do acórdão de anulação, o Tribunal Geral considerou que o Conselho tinha violado o dever de fundamentação, bem como a obrigação de comunicar ao recorrente, na sua qualidade de entidade interessada, os elementos utilizados contra si no que respeita ao motivo invocado para as medidas de congelamento de fundos decididas contra si. Daqui, o Tribunal Geral deduziu, no n.º 83 do acórdão de anulação, que havia que julgar procedente o segundo fundamento, na medida em que era relativo à violação do dever de fundamentação, constatação esta que justificava, por si só, a anulação dos atos impugnados na parte respeitante ao recorrente.
- 97 Resulta destes números do acórdão de anulação que o Tribunal Geral considerou que o argumento do recorrente, relativo à violação da obrigação de lhe serem transmitidos os elementos utilizados contra si, estava abrangido pela acusação relativa à violação do dever de fundamentação.
- 98 Neste sentido, o Tribunal Geral indicou, no n.º 68 do acórdão de anulação, que, no que se refere, em particular, à fundamentação, o recorrente alegou, em substância, que não estava em condições de compreender qual fora a base que permitira inscrever o seu nome na lista das pessoas que são objeto de medidas de congelamento de fundos, que a insuficiência de fundamentação não tinha sido suprida pelos documentos comunicados posteriormente e que a carta de 5 de dezembro de 2011 que o Conselho lhe tinha enviado era estereotipada.
- 99 Ora, na sua petição inicial que deu lugar ao acórdão de anulação, o próprio recorrente associou a não comunicação dos elementos utilizados contra si à sua acusação relativa à violação do dever de fundamentação, invocada no âmbito do seu segundo fundamento.
- 100 Daqui resulta, como salientou o advogado-geral no n.º 93 das suas conclusões, que o Tribunal Geral considerou corretamente, no n.º 49 do acórdão recorrido, que a não de comunicação dos elementos utilizados contra o recorrente não constituía um fundamento de anulação distinto.
- 101 Além disso, deve ser afastado o argumento do recorrente relativo à desvirtuação da sua petição inicial apresentada no Tribunal Geral, por este último não ter apreendido como um fundamento distinto de ilegalidade o seu argumento relativo à ausência de elementos suscetíveis de justificar a sanção que lhe foi aplicada.
- 102 Com efeito, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 95 a 97 das suas conclusões, decorre desta petição inicial que, à semelhança daquilo que foi constatado no n.º 86 do presente acórdão a respeito do argumento relativo à aplicação, pelo Conselho, de um critério diferente daquele que afirma ter aplicado, o argumento do recorrente relativo à inexistência de elementos suscetíveis de justificar a sanção que lhe foi aplicada estava indissociavelmente associado ao seu fundamento relativo à violação do dever de fundamentação pelo Conselho.

- 103 Há que acrescentar que, embora, no Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 40), invocado pelo recorrente no âmbito do presente recurso, o Tribunal de Justiça tenha recordado que a obrigação que incumbe ao Conselho de prestar, em caso de contestação, as informações ou os elementos de prova que sustentam os fundamentos da adoção de medidas restritivas contra uma pessoa singular ou coletiva, tal acórdão dizia respeito à fiscalização jurisdicional da legalidade quanto ao mérito das medidas restritivas individuais e não à fiscalização do respeito do dever de fundamentação. Ora, como resulta da jurisprudência referida no n.º 64 do presente acórdão, o dever de fundamentação constitui uma formalidade substancial, que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação.
- 104 Assim, o Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402), não é pertinente em apoio do quarto, quinto e sétimo fundamentos do presente recurso, na medida em que, atendendo à argumentação desenvolvida pelo recorrente tanto na sua ação de indemnização perante o Tribunal Geral como no presente recurso, o presente processo versa unicamente sobre as consequências que decorrem da violação do dever de fundamentação.
- 105 Por conseguinte, estes fundamentos, que decorrem de uma interpretação errada do acórdão de anulação e da petição inicial apresentada no Tribunal Geral, devem ser afastados.
- 106 Atendendo às considerações que precedem e em conformidade com o que foi exposto no n.º 52 do presente acórdão, há que concluir que o erro de direito constatado no n.º 49 do presente acórdão não é suscetível de justificar a anulação do acórdão recorrido.
- 107 Decorre de todas as considerações que precedem que deve ser negado provimento ao presente recurso na totalidade.

Quanto às despesas

- 108 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 109 Tendo o Conselho pedido a condenação do recorrente nas despesas e tendo este sido vencido, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho.
- 110 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, segundo o qual os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) O Bank Refah Kargaran é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 3) A Comissão Europeia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas