



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

6 de setembro de 2013*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra o Irão com o objetivo de impedir a proliferação nuclear — Congelamento de fundos — Dever de fundamentação — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Confiança legítima — Reapreciação das medidas restritivas adotadas — Erro de apreciação — Igualdade de tratamento — Base jurídica — Formalidades essenciais — Proporcionalidade»

Nos processos T-35/10 e T-7/11,

Bank Melli Iran, com sede em Teerão (Irão), representado, no processo T-35/10, por L. Defalque e, no processo T-7/11, inicialmente, por L. Defalque e S. Woog e, em seguida, por L. Defalque e C. Malherbe, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado, no processo T-35/10, por M. Bishop e R. Szostak e, no processo T-7/11, inicialmente, por M. Bishop e G. Marhic e, em seguida, por M. Bishop e B. Driessen, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado pela

República Francesa, representada por G. de Bergues e E. Ranaivoson, na qualidade de agentes,

pelo

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por S. Behzadi-Spencer, em seguida, por A. Robinson e, finalmente, por A. Robinson e H. Walker, na qualidade de agentes, assistidos por S. Lee, barrister,

intervenientes no processo T-35/10,

e pela

Comissão Europeia, representada, no processo T-35/10, por S. Boelaert e M. Konstantinidis e, no processo T-7/11, por S. Boelaert, M. Konstantinidis e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

interveniente nos dois processos,

* Língua do processo: inglês.

que têm por objeto, por um lado, um pedido de anulação parcial do Regulamento (CE) n.º 1100/2009 do Conselho, de 17 de novembro de 2009, 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 e revoga a Decisão 2008/475/CE (JO L 303, p. 31), da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 281, p. 81), do 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 n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1), da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 319, p. 71), do 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 L 319, p. 11), e do 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 n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1), e, por outro lado, um pedido de anulação de qualquer regulamento futuro ou de qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: I. Pelikánová (relatora), presidente, K. Jürimäe e M. van der Woude, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de abril de 2013,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, o Bank Melli Iran, é um banco comercial iraniano detido pelo Estado iraniano.
- 2 O presente processo inscreve-se no quadro do regime de medidas restritivas instaurado com vista a pressionar a República Islâmica do Irão a pôr termo às atividades nucleares que apresentem um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).
- 3 O nome do recorrente foi inscrito na lista que figura no anexo II da Posição Comum 2007/140/PESC do Conselho, de 27 de fevereiro de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 61, p. 49), pela Posição Comum 2008/479/PESC do Conselho, de 23 de junho de 2008, que altera a Posição Comum 2007/140 (JO L 163, p. 43).
- 4 Consequentemente, o nome do recorrente foi inscrito na lista que figura 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 L 103, p. 1), pela Decisão 2008/475/CE do Conselho, de 23 de junho de 2008, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 423/2007 (JO L 163, p. 29), do que resultou o congelamento dos seus fundos.
- 5 O recorrente interpôs um recurso no Tribunal Geral, destinado, em substância, à anulação da inscrição do seu nome na lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

- 6 Por cartas de 8 e 21 de julho de 2009, o recorrente pediu ao Conselho da União Europeia para proceder a uma reapreciação da decisão de incluir o seu nome na lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007, alegando que não estava implicado na proliferação nuclear. Além disso, na carta de 8 de julho de 2009, pediu para ter acesso ao processo do Conselho.
- 7 Por carta de 27 de julho de 2009, o Conselho respondeu que o recorrente estava abrangido por medidas restritivas, pelos motivos expostos na Decisão 2008/475. O Conselho recusou o acesso à proposta de adoção das medidas restritivas referentes ao recorrente (a seguir «proposta inicial»), em razão do carácter confidencial desse documento, mas comunicou ao recorrente dois documentos de natureza geral relativos ao processo de adoção das medidas restritivas.
- 8 Por carta de 11 de setembro de 2009, o recorrente pediu novamente para ter acesso ao processo do Conselho.
- 9 Por carta de 1 de outubro de 2009, o Conselho comunicou ao recorrente os motivos complementares da adoção das medidas restritivas a seu respeito.
- 10 O acórdão do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho (T-390/08, Colet., p. II-3967), negou provimento ao recurso do recorrente relativo à inscrição do seu nome na lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.
- 11 Por carta de 15 de outubro de 2009, o recorrente apresentou as suas observações sobre os motivos complementares comunicados em 1 de outubro de 2009. Alegou, por um lado, que esses motivos não eram suficientemente precisos e, por outro, que não demonstravam que o recorrente estava implicado na proliferação nuclear.
- 12 O Regulamento (CE) n.º 1100/2009 do Conselho, de 17 de novembro de 2009, 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 e revoga a Decisão 2008/475/CE (JO L 303, p. 31), manteve a inscrição do recorrente no Anexo V do Regulamento n.º 423/2007. Os motivos invocados foram os seguintes:

«Forneceu ou tentou fornecer apoio financeiro a empresas que estão implicadas ou que adquirem mercadorias para o programa nuclear e para o programa de mísseis do Irão (AIO, SHIG, SBIG, AEOI, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company e DIO). O Bank Melli intervém como facilitador nas atividades sensíveis do Irão. Facilitou inúmeras aquisições de materiais sensíveis para o programa nuclear e para o programa de mísseis do Irão. Prestou uma série de serviços financeiros em nome de entidades ligadas à indústria nuclear e à indústria de mísseis do Irão, incluindo a abertura de crédito documentário e a manutenção de contas. Muitas das empresas *supra* foram designadas nas Resoluções 1737(2006) e 1747(2007) do [Conselho de Segurança das Nações Unidas]. O Banco Melli continua a desempenhar esta função, seguindo um padrão de conduta que apoia e facilita as atividades sensíveis do Irão. Utiliza as suas relações bancárias para continuar a prestar apoio e serviços financeiros a entidades listadas pela ONU e pela UE em conexão com essas atividades. Age também em nome de tais entidades, e sob sua orientação, como o Banco Sepah, as quais operam frequentemente através das suas filiais e dos seus associados.»
- 13 Por carta de 18 de novembro de 2009, o Conselho informou o recorrente da manutenção do seu nome na lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007. Precisou que as observações apresentadas pelo recorrente não justificavam o levantamento das medidas restritivas, dado o apoio que tinha fornecido à proliferação nuclear ao prestar serviços financeiros às entidades nela implicadas. Quanto aos pedidos de acesso ao processo, o Conselho, por um lado, reiterou que a proposta inicial era confidencial. Por outro lado, transmitiu ao recorrente uma versão não confidencial da proposta de adoção das medidas restritivas respeitante aos motivos complementares comunicados em 1 de outubro de 2009 (a seguir «proposta complementar»).

- 14 Por carta de 14 de dezembro de 2009, o recorrente pediu, por um lado, a realização de uma audição e, por outro, o acesso completo ao processo do Conselho. Por carta de 20 de janeiro de 2010, o Conselho respondeu, por um lado, que o recorrente tinha beneficiado de um direito de audição quando lhe apresentou as suas observações. Por outro lado, reiterou que a proposta inicial era confidencial.
- 15 Desde a adoção 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 (JO L 195, p. 39; retificação no JO L 197, p. 19), o nome do recorrente foi inscrito na lista do anexo II da referida decisão. Os motivos invocados a respeito do recorrente são idênticos aos que figuram no Regulamento n.º 1100/2009.
- 16 A inscrição do nome do recorrente no Anexo V do Regulamento n.º 423/2007 não foi afetada pela entrada em vigor do 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 L 195, p. 25).
- 17 Por carta de 15 de setembro de 2010, o recorrente apresentou ao Conselho as suas observações sobre a manutenção das medidas restritivas de que era alvo. Na oportunidade, reiterou os seus pedidos relativos à realização de uma audição e ao acesso ao processo do Conselho.
- 18 A inscrição do nome do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 foi mantida pela Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81).
- 19 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 L 281, p. 1), o nome do recorrente foi incluído pelo Conselho no Anexo VIII deste último regulamento.
- 20 Os motivos invocados a respeito do recorrente na Decisão 2010/644 e no Regulamento n.º 961/2010 são idênticos aos que figuram no Regulamento n.º 1100/2009.
- 21 Por carta de 28 de outubro de 2010, o Conselho informou o recorrente da manutenção do seu nome na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e da sua inclusão na do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. A este respeito, precisou que não tinha elementos novos que justificassem o levantamento das medidas restritivas de que o recorrente era alvo e que estas não se baseavam noutras informações além dos documentos comunicados anteriormente.
- 22 Por carta de 28 de julho de 2011, o recorrente pediu ao Conselho para proceder a uma reapreciação da decisão de o manter na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. Reiterou que não estava implicado na proliferação nuclear.
- 23 Por acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, Colet., p. I-11381), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto pelo recorrente contra o acórdão do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*.
- 24 A inscrição do nome do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 e no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 não foi afetada pela entrada em vigor da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 319, p. 71), e do 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 L 319, p. 11).
- 25 Por carta de 5 de dezembro de 2011, o Conselho informou o recorrente da manutenção do seu nome nas listas do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. Concluiu que as observações apresentadas pelo recorrente em 28 de julho de 2011 não justificavam o levantamento das medidas restritivas.

- 26 Por carta de 16 de janeiro de 2012, o recorrente pediu acesso aos elementos de prova relativos à adoção das medidas restritivas de que era alvo e à sua manutenção. O Conselho respondeu por carta de 21 de fevereiro de 2012, à qual foram anexados três documentos respeitantes à reapreciação das medidas restritivas.
- 27 Tendo o Regulamento n.º 961/2010 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 88, p. 1), o nome do recorrente foi incluído pelo Conselho no Anexo IX deste último regulamento. Os motivos invocados a respeito do recorrente são idênticos aos que figuram no Regulamento n.º 1100/2009.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 28 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de janeiro de 2010, o recorrente interpôs recurso no processo T-35/10, destinado à anulação parcial do Regulamento n.º 1100/2009.
- 29 Por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral de 4 de maio de 2010, a instância no processo T-35/10 foi suspensa até ser proferido o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-548/09 P, Bank Melli Iran/Conselho.
- 30 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 17 e 28 de maio de 2010 e 7 de junho de 2010, respetivamente, a Comissão Europeia, a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediram que fosse admitida a sua intervenção no processo T-35/10, em apoio do Conselho.
- 31 Na sequência da alteração da composição das secções do Tribunal Geral, a juíza-relatora foi afetada à Quarta Secção, à qual o processo T-35/10 foi, por conseguinte, atribuído.
- 32 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de janeiro de 2011, o recorrente interpôs recurso no processo T-7/11, destinado, designadamente, à anulação parcial da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010.
- 33 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de abril de 2011, a Comissão pediu que fosse admitida a sua intervenção no processo T-7/11, em apoio do Conselho. Por despacho de 9 de junho de 2011, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral autorizou essa intervenção.
- 34 Em 24 de novembro de 2011, o Tribunal Geral (Quarta Secção) pediu às partes, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, para lhe apresentarem as suas observações sobre as consequências a tirar, para o processo T-35/10, do acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 23, *supra*. As partes deram cumprimento ao solicitado.
- 35 Por despacho de 8 de fevereiro de 2012, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da Comissão, da República Francesa e do Reino Unido no processo T-35/10, em apoio do Conselho.
- 36 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de fevereiro de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos no processo T-7/11, na sequência da adoção da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, da Decisão 2012/35/PESC do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 19, p. 22), do Regulamento de Execução (UE) n.º 54/2012 do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO L 19, p. 1), e do Regulamento (UE) n.º 56/2012 do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que altera o Regulamento n.º 961/2010 (JO L 19, p. 10).

- 37 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de julho de 2012, o recorrente, por um lado, adaptou os seus pedidos no processo T-7/11, na sequência da adoção do Regulamento n.º 267/2012. Por outro lado, pediu a anulação de qualquer regulamento futuro ou de qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral.
- 38 Por despacho do presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral de 5 de março de 2013, os processos T-35/10, T-7/11 e T-8/11 foram apensados para efeitos da fase oral, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo.
- 39 Com base no relatório da juíza-relatora, o Tribunal Geral (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, colocou por escrito questões às partes. As partes responderam às questões do Tribunal, no prazo fixado.
- 40 Na audiência de 17 de abril de 2013, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal Geral.
- 41 Nos seus articulados, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular o n.º 4, B, do Anexo do Regulamento n.º 1100/2009, o n.º 5, B, do anexo da Decisão 2010/644, o n.º 5, B, do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, a Decisão 2011/783, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011, a Decisão 2012/35, o Regulamento de Execução n.º 54/2012, o Regulamento n.º 56/2012 e o n.º 5, I.B, do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que estes atos lhe dizem respeito;
 - anular as decisões do Conselho comunicadas nas suas cartas de 18 de novembro de 2009, 28 de outubro de 2010 e 5 de dezembro de 2011;
 - declarar que o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e o artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 não lhe são aplicáveis;
 - anular qualquer regulamento futuro ou qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 42 Na audiência, o recorrente, por um lado, desistiu do seu recurso na parte em que visa a anulação da Decisão 2012/35, do Regulamento de Execução n.º 54/2012 e do Regulamento n.º 56/2012. Por outro lado, referiu que o seu segundo pedido se confundia, na realidade, com o primeiro pedido e que, conseqüentemente, desistia do seu recurso na parte em que visa a anulação das cartas de 18 de novembro de 2009, 28 de outubro de 2010 e 5 de dezembro de 2011.
- 43 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento aos recursos;
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 44 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso no processo T-35/10.
- 45 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso no processo T-35/10 e condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 46 A título preliminar, dada a conexão entre os processos T-35/10 e T-7/11, o Tribunal Geral decidiu apensá-los para efeitos do acórdão, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo.
- 47 Por outro lado, há que sublinhar que o terceiro pedido, tendente à declaração de inaplicabilidade, ao recorrente, do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, se confunde, na realidade, com os argumentos que contestam a legalidade da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 961/2010, invocados em apoio do primeiro pedido do recorrente. Consequentemente, o terceiro pedido não carece de ser examinado de forma autónoma pelo Tribunal Geral.
- 48 Em apoio do seu primeiro pedido, o recorrente invoca os seguintes fundamentos nos seus articulados:
- o primeiro fundamento no processo T-35/10 e o terceiro fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do dever de fundamentação, dos seus direitos de defesa, do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, bem como da obrigação do Conselho de reapreciar as medidas restritivas adotadas à luz das observações formuladas;
 - o segundo fundamento no processo T-35/10 e o quarto fundamento no processo T-7/11, relativos a um erro de apreciação, na medida em que o Conselho considerou que o recorrente estava implicado na proliferação nuclear;
 - o terceiro fundamento no processo T-35/10, relativo à violação das formalidades essenciais e a um erro de direito na base jurídica do Regulamento n.º 1100/2009, e o segundo fundamento no processo T-7/11, relativo a um erro de direito na base jurídica da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010;
 - o quarto fundamento no processo T-35/10 e o quinto fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do princípio da proporcionalidade e do direito de propriedade do recorrente, resultante do facto de o Conselho não ter tomado em consideração as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas;
 - o primeiro fundamento no processo T-7/11, relativo à violação do artigo 215.º TFUE, do artigo 40.º TUE e do princípio da igualdade de tratamento;
 - o sexto fundamento no processo T-7/11, relativo à ilegalidade do artigo 23.º, n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012.
- 49 Na audiência, o recorrente alegou ainda que o Regulamento n.º 267/2012 não lhe tinha sido comunicado individualmente.
- 50 O Conselho, a República Francesa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão contestam a procedência dos fundamentos do recorrente.
- 51 Por outro lado, o Conselho e a Comissão sustentam que o recorrente é uma emanção do Estado iraniano, pelo que não pode invocar em seu benefício as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais. O Conselho invoca, também, a inadmissibilidade do quarto pedido do recorrente.
- 52 Além dos fundamentos e argumentos das partes, há que examinar a admissibilidade das adaptações dos pedidos feitas pelo recorrente.

Quanto à admissibilidade

Quanto às adaptações dos pedidos do recorrente

- 53 Segundo a jurisprudência, quando uma decisão ou um regulamento que dizem direta e individualmente respeito a um particular são substituídos, no decurso do processo, por um ato com o mesmo objeto, este deve ser considerado um elemento novo suscetível de permitir ao recorrente adaptar os seus pedidos e fundamentos. Com efeito, seria contrário a uma boa administração da justiça e à exigência de economia processual obrigar o recorrente a interpor novo recurso. Além disso, seria injusto que a instituição em causa, para fazer face às críticas contidas numa petição apresentada ao juiz da União contra um ato, pudesse adaptar o ato impugnado ou substituí-lo por outro e, no decurso da instância, invocar essa modificação ou substituição para privar a outra parte da possibilidade de alargar os seus pedidos e os seus fundamentos iniciais ao ato posterior ou de apresentar pedidos e fundamentos complementares contra ele (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 23 de outubro de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho*, T-256/07, Colet., p. II-3019, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 54 A mesma conclusão aplica-se aos atos, como a Decisão 2011/783 e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011, que, sem revogar um ato anterior, mantêm a inscrição de uma entidade nas listas das entidades alvo de medidas restritivas, na sequência de um procedimento de reapreciação expressamente imposto pela regulamentação aplicável.
- 55 No entanto, para ser admissível, o requerimento de adaptação dos pedidos deve ser apresentado no prazo de recurso previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE. Com efeito, segundo jurisprudência assente, este prazo de recurso é de ordem pública e deve ser aplicado pelo juiz da União de modo a garantir a segurança jurídica e a igualdade dos sujeitos de direito perante a lei (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2007, *PKK e KNK/Conselho*, C-229/05 P, Colet., p. I-439, n.º 101). Compete assim ao juiz verificar, se for caso disso, oficiosamente, se esse prazo foi respeitado (v. despacho do Tribunal de Justiça de 11 de janeiro de 2012, *Ben Ali/Conselho*, T-301/11, não publicado na Coletânea, n.º 16).
- 56 A este propósito, há que recordar que, segundo a jurisprudência, o princípio da proteção jurisdicional efetiva implica que a autoridade da União que adota medidas restritivas individuais contra uma pessoa ou uma entidade comunique os motivos em que esse ato se baseia, no momento em que essas medidas são adotadas ou, pelo menos, o mais rapidamente possível, depois da sua adoção, a fim de permitir a essas pessoas o exercício do direito de recurso que lhes assiste (v., neste sentido, acórdão de 16 de novembro de 2011, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 23, *supra*, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 57 Daqui decorre que o prazo para a interposição de um recurso de anulação de um ato que impõe medidas contra uma pessoa ou uma entidade começa a correr unicamente a partir da data da comunicação desse ato ao interessado. De igual modo, o prazo para a apresentação de um requerimento destinado a alargar os pedidos e os fundamentos a um ato que mantêm essas medidas começa a correr unicamente a partir da data da comunicação desse novo ato à pessoa ou à entidade em causa.
- 58 No caso em apreço, por um lado, a Decisão 2011/783 e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 foram comunicados individualmente ao recorrente por carta de 5 de dezembro de 2011. Consequentemente, o requerimento de 15 de fevereiro de 2012 para adaptação dos pedidos relativamente a estes atos foi apresentado no prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, acrescido do prazo de dilação, em razão da distância, de dez dias previsto no artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

- 59 Por outro lado, o Regulamento n.º 267/2012 não foi comunicado individualmente ao recorrente, apesar de o Conselho conhecer o seu endereço. Nestas circunstâncias, o prazo para adaptação dos pedidos do recorrente no que respeita ao Regulamento n.º 267/2012 não começou a correr, pelo que o requerimento do recorrente de 30 de julho de 2012 não pode ser considerado tardio.
- 60 Face ao exposto, há que concluir que o recorrente pode pedir a anulação da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012.

Quanto ao pedido de anulação de qualquer regulamento futuro ou de qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral

- 61 O Conselho contesta a admissibilidade do quarto pedido do recorrente, que visa a anulação de qualquer regulamento futuro ou de qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral.
- 62 A este respeito, segundo a jurisprudência, só pode ser validamente submetido ao Tribunal Geral um pedido de anulação de um ato existente e que seja lesivo. Embora o recorrente possa ser autorizado a reformular os seus pedidos de forma a terem por objeto a anulação dos atos que, no decurso do processo, substituíram os atos inicialmente impugnados, essa solução não pode autorizar a fiscalização especulativa da legalidade de atos hipotéticos ainda não adotados (v. acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho*, T-228/02, Colet., p. II-4665, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 63 Nestas circunstâncias, o quarto pedido deve ser julgado inadmissível.

Quanto ao mérito

Quanto à possibilidade de o recorrente invocar as proteções e as garantias associadas aos direitos fundamentais

- 64 O Conselho e a Comissão alegam que, à luz do direito da União, as pessoas coletivas que são emanações de Estados terceiros não podem invocar as proteções e as garantias associadas aos direitos fundamentais. Na medida em que, segundo eles, o recorrente é uma emanação do Estado iraniano, esta regra é-lhe aplicável.
- 65 A este respeito, importa observar, em primeiro lugar, que nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2010, C 83, p. 389) nem o direito primário da União preveem disposições que excluam as pessoas coletivas que são emanações de Estados do benefício da proteção dos direitos fundamentais. Pelo contrário, as disposições da referida Carta que são pertinentes face aos fundamentos invocados pelo recorrente, nomeadamente os seus artigos 17.º, 41.º e 47.º, garantem os direitos de «[t]odas as pessoas», formulação que inclui pessoas coletivas como o recorrente.
- 66 Neste contexto, o Conselho e a Comissão invocam, contudo, o artigo 34.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), que não reconhece a admissibilidade das petições apresentadas no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem por organizações governamentais.
- 67 Ora, por um lado, o artigo 34.º da CEDH é uma disposição processual que não é aplicável aos processos perante o juiz da União. Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o objetivo desta disposição é evitar que um Estado parte na CEDH seja,

simultaneamente, recorrente e recorrido perante o referido Tribunal (v., neste sentido, TEDH, acórdão *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie* de 13 de dezembro de 2007, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Este raciocínio não é aplicável no caso em apreço.

- 68 O Conselho e a Comissão alegam também que a regra que invocam é justificada pelo facto de que um Estado é o garante do respeito dos direitos fundamentais no seu território, mas não pode beneficiar desses direitos.
- 69 Contudo, mesmo admitindo que esta justificação seja aplicável numa situação interna, a circunstância de um Estado ser o garante do respeito dos direitos fundamentais no seu próprio território não é pertinente quando se trata do alcance dos direitos de que podem beneficiar as pessoas coletivas que são emanações desse mesmo Estado no território de Estados terceiros.
- 70 Tendo em conta o que precede, há que considerar que o direito da União não contém nenhuma regra que impeça as pessoas coletivas que são emanações de Estados terceiros de invocarem em seu benefício as proteções e as garantias associadas aos direitos fundamentais. Por conseguinte, esses mesmos direitos podem ser invocados por essas pessoas perante o juiz da União, desde que sejam compatíveis com a sua qualidade de pessoa coletiva.
- 71 De resto e em todo o caso, o Conselho e a Comissão não apresentaram elementos que permitam demonstrar que o recorrente era efetivamente uma emanação do Estado iraniano, ou seja, uma entidade que participava no exercício do poder público ou que geria um serviço público sob controlo das autoridades (v., neste sentido, TEDH, acórdão *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie*, referido no n.º 67, *supra*, § 79).
- 72 A este respeito, antes de mais, o Conselho sustenta que o recorrente gere um serviço público sob o controlo das autoridades iranianas, na medida em que presta serviços financeiros que são necessários ao funcionamento da economia iraniana. Ora, o Conselho não contesta as alegações do recorrente de que os referidos serviços representam atividades comerciais exercidas num setor concorrencial e sujeitas ao direito comum. Nestas circunstâncias, o facto de as referidas atividades serem necessárias ao funcionamento da economia de um Estado não lhes confere, por si só, a qualidade de serviço público.
- 73 Em seguida, a Comissão sustenta que o facto de o recorrente estar implicado na proliferação nuclear demonstra que participa no exercício do poder público. Ora, ao proceder assim, a Comissão toma como premissa factual uma circunstância cuja realidade é contestada pelo recorrente e que está no próprio cerne da discussão no Tribunal Geral. Acresce que a pretensa implicação do recorrente na proliferação nuclear, como exposto nos atos impugnados, não se enquadra no exercício dos poderes estatais, mas sim nas transações comerciais com entidades que participam na proliferação nuclear. Por conseguinte, esta alegação não justifica que o recorrente seja qualificado de emanação do Estado iraniano.
- 74 Por último, a Comissão considera que o recorrente é uma emanação do Estado iraniano, em razão da participação deste último no seu capital. Ora, essa circunstância não implica, por si só, que o recorrente participe no exercício do poder público ou que gira um serviço público.
- 75 Face ao exposto, há que concluir que o recorrente pode invocar em seu benefício as proteções e as garantias associadas aos direitos fundamentais.

Quanto ao primeiro fundamento no processo T-35/10 e ao terceiro fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa do recorrente, do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, bem como da obrigação do Conselho de reapreciar as medidas restritivas adotadas à luz das observações formuladas

- 76 O recorrente sustenta que, no contexto da adoção dos atos impugnados, o Conselho violou o dever de fundamentação, os seus direitos de defesa e a obrigação de reapreciar as medidas restritivas adotadas à luz das observações formuladas. Por outro lado, sustenta que essas violações implicam uma violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva e dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima.
- 77 O Conselho, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão contestam a procedência dos argumentos do recorrente.
- 78 Em primeiro lugar, importa recordar que o dever de fundamentar um ato lesivo, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, mais concretamente, no caso em apreço, no artigo 24.º, n.º 3, da Decisão 2010/413, no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, no artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 46.º, n.º 3, do Regulamento n.º 267/2012, tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato está bem fundamentado ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade perante o juiz da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato. O dever de fundamentação assim instituído constitui um princípio essencial do direito da União que apenas admite derrogações com base em considerações imperativas. Portanto, a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o ato que lhe é lesivo, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 10, *supra*, n.º 80 e jurisprudência referida).
- 79 Por conseguinte, a menos que considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais se oponham à comunicação de certos elementos, o Conselho é obrigado a dar conhecimento à entidade que é alvo de medidas restritivas dos motivos específicos e concretos por que considera que essas medidas devem ser adotadas. Deve, assim, mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 10, *supra*, n.º 81 e jurisprudência referida).
- 80 Por outro lado, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o carácter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido da pessoa interessada, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão de 14 outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 10, *supra*, n.º 82 e jurisprudência referida).
- 81 Em segundo lugar, de acordo com jurisprudência assente, o respeito dos direitos de defesa, designadamente o direito a ser ouvido, em qualquer processo instaurado contra uma entidade e suscetível de culminar na adoção de um ato lesivo dos interesses desta, constitui um princípio

fundamental do direito da União e deve ser garantido mesmo na falta de regulamentação relativa ao processo em causa (acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*, n.º 91).

- 82 O princípio do respeito dos direitos de defesa exige, por um lado, que sejam comunicados à entidade interessada os elementos contra si invocados para fundamentar o ato lesivo. Por outro lado, deve ser dado ao interessado a possibilidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista sobre esses elementos (v., por analogia, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 62, *supra*, n.º 93).
- 83 Assim, tratando-se de um primeiro ato pelo qual os fundos de uma entidade são congelados, a não ser que considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais se oponham a isso, a comunicação dos elementos de acusação deve ter lugar concomitantemente com a adoção do ato em causa ou, logo que possível, após a referida adoção. A pedido da entidade em questão, esta tem igualmente o direito de fazer valer o seu ponto de vista sobre esses elementos, uma vez o ato adotado. Com as mesmas ressalvas, qualquer decisão subsequente de congelamento de fundos deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos novos elementos de acusação e de uma nova possibilidade de a entidade em causa fazer valer o seu ponto de vista (v., por analogia, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 62, *supra*, n.º 137).
- 84 Além disso, há que realçar que, quando foram comunicadas informações suficientemente precisas, que permitem ao interessado dar a conhecer, em tempo útil, o seu ponto de vista sobre as acusações que lhe são feitas pelo Conselho, o princípio do respeito dos direitos de defesa não implica que essa instituição seja obrigada a facultar espontaneamente o acesso a todos os documentos constantes do seu processo. Só a pedido do interessado é que o Conselho está obrigado a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais referentes à medida em causa (v. acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*, n.º 97 e jurisprudência referida).
- 85 Em terceiro lugar, o princípio da proteção jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito da União, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado nos artigos 6.º e 13.º da CEDH e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. A eficácia da fiscalização jurisdicional implica que a autoridade da União em causa seja obrigada a comunicar os motivos de uma medida restritiva à entidade interessada, sempre que possível, no momento em que a referida medida é adotada ou, pelo menos, o mais rapidamente possível depois de ter sido adotada, a fim de permitir à entidade em causa exercer, dentro dos prazos, o direito de recurso que lhe assiste. Com efeito, a observância dessa obrigação de comunicar os referidos motivos é necessária tanto para permitir aos destinatários das medidas restritivas defenderem os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidirem com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz da União como para dar a este todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade do ato em causa, de que está incumbido (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.ºs 335 a 337 e jurisprudência referida).

– Quanto ao dever de fundamentação

- 86 Segundo o recorrente, a fundamentação dos atos impugnados é insuficiente. Com efeito, considera que os motivos que figuram no Regulamento n.º 1100/2009, os motivos complementares que lhe foram comunicados em 1 de outubro de 2009 e os motivos que figuram nos atos impugnados posteriores são vagos e imprecisos, pelo que não está em condições de os verificar nem de lhes responder.

- 87 O Conselho, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão contestam a procedência dos argumentos do recorrente.
- 88 Importa recordar que o recorrente é alvo de medidas restritivas, desde 23 de junho de 2008. Entre essa data e a data de adoção do primeiro dos atos impugnados, a saber, 17 de novembro de 2009, foram trocados vários documentos entre o recorrente e o Conselho, designadamente a carta de 1 de outubro de 2009 deste último, em que informou o recorrente dos motivos complementares de adoção de medidas restritivas de que era alvo. Este documento insere-se no contexto da adoção dos atos impugnados nos presentes processos e pode, por conseguinte, ser tomado em consideração na sua apreciação.
- 89 Ora, os motivos enunciados nos atos impugnados, conforme completados e desenvolvidos pelos motivos complementares comunicados em 1 de outubro de 2009, são suficientemente precisos para satisfazer o dever de fundamentação que incumbe ao Conselho. Assim, esses motivos permitem identificar as entidades a que o recorrente terá prestado serviços financeiros e que são alvo de medidas restritivas adotadas pela União ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, do mesmo modo que o período durante o qual os serviços em causa foram prestados e, em determinados casos, as transações específicas a que estavam associados.
- 90 Nestas circunstâncias, a alegação relativa à violação do dever de fundamentação deve ser rejeitada.
- Quanto à violação do princípio do respeito dos direitos de defesa
- 91 O recorrente alega que, apesar de pedidos reiterados nesse sentido, não obteve um acesso suficiente ao processo do Conselho nem uma audiência junto deste, pelo que ignora as provas utilizadas contra si e que, por conseguinte, não se pode defender. De resto, conquanto o Conselho lhe tivesse comunicado elementos do seu processo, essa comunicação foi tardia.
- 92 A título preliminar, o Conselho, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão contestam a aplicabilidade do princípio do respeito dos direitos de defesa ao caso em apreço, referindo que o recorrente não foi alvo de medidas restritivas em razão da sua própria atividade, mas por pertencer à categoria geral de pessoas e entidades que prestaram apoio à proliferação nuclear.
- 93 Esta argumentação não pode ser aceite. Com efeito, o artigo 24.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2010/413, o artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 36.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 46.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 267/2012 preveem disposições que garantem os direitos de defesa das entidades alvo de medidas restritivas adotadas por força destes diplomas. O respeito destes direitos é objeto de fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 10, *supra*, n.º 37).
- 94 O Conselho e o Reino Unido defendem também que o Conselho não pode ser obrigado a fornecer às entidades interessadas os elementos de prova e de informação que sustentam os motivos das medidas restritivas, quando estes emanam de fontes confidenciais e, como tal, são conservados pelos Estados-Membros que os detêm, ou mesmo por Estados terceiros que com eles cooperam no intuito de proteger as fontes. A este respeito, o Reino Unido precisa que o Regulamento de Processo do Tribunal Geral não prevê disposições que permitam a este Tribunal tomar em consideração elementos confidenciais sem os divulgar às outras partes, o que implica que não há meio de salvaguardar a confidencialidade dos elementos eventualmente comunicados e, portanto, de proteger adequadamente as considerações imperativas que se opõem à sua comunicação à entidade em causa. Nestas circunstâncias, as referidas considerações devem prevalecer, incluindo no que respeita ao processo no Tribunal Geral.

- 95 A este propósito, resulta da jurisprudência referida no n.º 83, *supra*, que a comunicação dos elementos de acusação às entidades interessadas pode efetivamente não ter lugar quando considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais se oponham a isso.
- 96 No entanto, tendo em conta o papel essencial da fiscalização jurisdicional no contexto da adoção e da manutenção de medidas restritivas, o juiz da União deve poder fiscalizar a legalidade e a procedência dessas medidas, incluindo o respeito das garantias processuais de que as entidades interessadas beneficiam (v., neste sentido e por analogia, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/ Conselho, referido no n.º 62, *supra*, n.º 155), atendendo a que o caráter confidencial de determinados elementos pode, eventualmente, justificar restrições no que respeita à comunicação desses elementos ao recorrente ou aos seus advogados, aplicáveis a todo o processo no Tribunal Geral (v., neste sentido e por analogia, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 62, *supra*, n.º 155).
- 97 De resto, por força do artigo 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do Regulamento de Processo, «[q]uando um documento, cujo acesso tenha sido recusado por uma instituição, tiver sido apresentado ao Tribunal Geral no âmbito de um recurso sobre a legalidade dessa recusa, esse documento não é comunicado às outras partes». Esta disposição permite ao Tribunal Geral fiscalizar a legalidade da recusa de acesso a um documento constante do processo do Conselho, sem comunicar esse mesmo documento à entidade em causa.
- 98 Quanto às alegações do recorrente, há que salientar, em primeiro lugar, que resulta dos n.ºs 86 a 90, *supra*, que os atos impugnados estão suficientemente fundamentados. Nestas circunstâncias, o Conselho respeitou também a sua obrigação de comunicação inicial dos elementos de acusação.
- 99 Em segundo lugar, quanto ao acesso ao processo, há que salientar que as medidas restritivas de que o recorrente é alvo assentam em duas propostas distintas. Com efeito, por um lado, a adoção inicial das referidas medidas, em 2008, que foi objeto do recurso do recorrente no processo T-390/08 (v. n.ºs 5, 10 e 23, *supra*), foi efetuada nos termos da proposta inicial, que o Conselho recusou comunicar ao recorrente, não obstante vários pedidos nesse sentido. Por outro lado, os motivos complementares, comunicados ao recorrente em 1 de outubro de 2009, são sustentados pela proposta complementar, da qual foi transmitida ao recorrente uma cópia não confidencial em 18 de novembro de 2009, ou seja, no momento em que este foi informado da adoção do Regulamento n.º 1100/2009.
- 100 A este respeito, há que considerar que a falta de comunicação de um documento em que o Conselho se baseou para adotar ou para manter as medidas restritivas de que uma entidade é alvo só constitui uma violação dos direitos de defesa suscetível de justificar a anulação dos atos em causa se se demonstrar que as medidas restritivas em causa não poderiam ter sido validamente adotadas ou mantidas se o documento não comunicado devesse ser rejeitado como elemento de acusação.
- 101 Consequentemente, no caso em apreço, mesmo admitindo que o Conselho recusou erradamente a comunicação da proposta inicial ao recorrente, essa circunstância só poderia justificar a anulação dos atos impugnados se, por outro lado, se demonstrasse que a manutenção das medidas restritivas de que o recorrente é alvo não podia ser justificada pelos elementos que lhe foram comunicados em tempo útil, a saber, os motivos que figuram nos atos impugnados, os motivos complementares transmitidos em 1 de outubro de 2009 e a proposta complementar comunicada em 18 de novembro de 2009.
- 102 Ora, resulta dos n.ºs 122 a 150, *infra*, que os argumentos invocados pelo recorrente não permitem pôr em causa a procedência da justificação das medidas restritivas de que é alvo, à qual é feita referência no n.º 149, *infra*, conforme resulta dos elementos que lhe foram comunicados. Nestas circunstâncias, a falta de comunicação da proposta inicial não é suscetível de justificar a anulação dos atos impugnados.

- 103 Em terceiro lugar, o recorrente sustenta erradamente que não pôde obter uma audiência no Conselho.
- 104 Com efeito, por um lado, o recorrente não contesta que teve a oportunidade de apresentar ao Conselho observações escritas em 8 e 21 de julho de 2009 e 15 de outubro de 2009, em 15 de setembro de 2010 e em 28 de julho de 2011.
- 105 Por outro lado, contrariamente ao que o recorrente deixa entender, nem a regulamentação em causa nem o princípio geral do respeito dos direitos de defesa lhe conferem o direito a uma audiência formal (v., por analogia, acórdão *People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho*, referido no n.º 53, *supra*, n.º 93 e jurisprudência referida), sendo suficiente a possibilidade de apresentar observações escritas.
- 106 Tendo em conta o que precede, há que rejeitar as alegações relativas à violação do princípio do respeito dos direitos de defesa, por serem parcialmente inoperantes e parcialmente infundadas.

– Quanto aos vícios que pretensamente afetam a reapreciação efetuada pelo Conselho

- 107 Segundo o recorrente, o Conselho violou a obrigação de reapreciar à luz das suas observações as medidas restritivas adotadas. Em especial, não reviu efetivamente essas medidas nem reagiu a cada uma das referidas observações, limitando-se a enviar cartas-tipo. De igual modo, considera que a reapreciação que efetuou não se baseou em elementos de informação e de prova pertinentes.
- 108 A este respeito, por um lado, o Conselho alega, sem ser contestado pelo recorrente, que, antes da adoção dos atos impugnados, as delegações dos Estados-Membros tinham recebido observações apresentadas pelo recorrente. Consequentemente, essas observações, que incluem informações detalhadas sobre as relações do recorrente com as entidades mencionadas na fundamentação dos atos impugnados, bem como elementos de prova a sustentar essas mesmas informações, puderam ser tidas em conta.
- 109 Por outro lado, resulta das cartas do Conselho de 27 de julho e 18 de novembro de 2009, de 28 de outubro de 2010 e de 5 de dezembro de 2011 que este examinou as referidas observações e respondeu-lhes, insistindo, designadamente, no facto de o recorrente ter prestado serviços financeiros a entidades implicadas na proliferação nuclear.
- 110 Nestas circunstâncias, há que rejeitar os argumentos relativos à existência de vícios que pretensamente afetam a reapreciação das medidas restritivas aplicadas ao recorrente.

– Quanto à falta de comunicação individual do Regulamento n.º 267/2012 ao recorrente

- 111 Na audiência, o recorrente alegou, sem ser contestado pelo Conselho, que o Regulamento n.º 267/2012 não lhe tinha sido comunicado individualmente.
- 112 Ora, por um lado, embora seja verdade que um ato que adote ou mantenha medidas restritivas a respeito de uma pessoa ou entidade deve ser comunicado a esta última e que é essa comunicação que faz correr o prazo para a interposição, pela pessoa ou entidade em causa, de um recurso de anulação do ato em questão nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, esta circunstância não implica que a falta dessa comunicação justifique, por si só, a anulação desse ato.
- 113 Por outro lado, o recorrente não invoca argumentos que demonstrem que, no caso em apreço, a falta de comunicação individual do Regulamento n.º 267/2012 teve por consequência uma violação dos seus direitos, suscetível de justificar a anulação desse regulamento na parte em que lhe diz respeito. Além disso, a existência dessa violação não resulta dos elementos do processo, visto que, antes de mais, os motivos aduzidos relativamente ao recorrente no Regulamento n.º 267/2012 são idênticos aos motivos

que figuram nos atos anteriores, que são do seu conhecimento, seguidamente, o recorrente pôde adaptar os seus pedidos no processo T-7/11 para pedir a anulação do Regulamento n.º 267/2012 e, por último, pôde tomar conhecimento do referido regulamento por outra fonte e juntar uma cópia do mesmo ao requerimento pelo qual procedeu à adaptação dos seus pedidos.

114 Nestas circunstâncias, há que rejeitar o argumento do recorrente relativo à violação da obrigação do Conselho de lhe comunicar o Regulamento n.º 267/2012, sem que seja necessário examinar a sua admissibilidade.

– Quanto às demais violações invocadas

115 Segundo o recorrente, as violações do dever de fundamentação, dos seus direitos de defesa e da obrigação de reapreciar as medidas restritivas adotadas implicam, por outro lado, a violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva e dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, dado que o Conselho não agiu de boa-fé e com diligência.

116 Ora, resulta do exame acima efetuado que as alegações relativas à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa do recorrente e da obrigação do Conselho de reapreciar as medidas restritivas não justificam a anulação dos atos impugnados. Nestas circunstâncias, a alegação relativa à violação do direito do recorrente a uma proteção jurisdicional efetiva e dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, que não é sustentada por argumentos específicos e, portanto, não tem alcance autónomo, também deve ser rejeitada.

117 Tendo em conta o que precede, há que julgar o primeiro fundamento no processo T-35/10 e o terceiro fundamento no processo T-7/11 parcialmente inoperantes e parcialmente infundados.

Quanto ao segundo fundamento no processo T-35/10 e ao quarto fundamento no processo T-7/11, relativos a um erro de apreciação, na medida em que o Conselho considerou que o recorrente estava implicado na proliferação nuclear

118 O recorrente sustenta que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao ter considerado que lhe deviam ser aplicadas medidas restritivas. Por um lado, contesta ter prestado serviços financeiros a determinadas entidades evocadas na fundamentação dos atos impugnados. Por outro lado, considera que os serviços que efetivamente prestou às entidades implicadas na proliferação nuclear não justificam a adoção de medidas restritivas, dado que, designadamente, não estão associadas à referida proliferação.

119 Além do mais, segundo o recorrente, o erro do Conselho implica um abuso de poder da sua parte.

120 O Conselho, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão contestam a procedência dos argumentos do recorrente.

121 A título preliminar, há que recordar que um ato só é afetado por desvio de poder caso se afigure, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, que foi adotado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso (v. acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*, n.º 50 e jurisprudência referida). Ora, no caso em apreço, o recorrente não apresentou elementos que sugiram que, ao adotar os atos impugnados, o Conselho prosseguia outro objetivo além do de impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento. Portanto, há que rejeitar, desde já, o argumento relativo a um pretenso «abuso de poder» por parte do Conselho.

- 122 No que respeita aos outros argumentos do recorrente, resulta da jurisprudência que a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato que adota medidas restritivas contra uma entidade abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocadas 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, referido no n.º 10, *supra*, n.ºs 37 e 107).
- 123 A este respeito, o Conselho e o Reino Unido reiteram o argumento exposto no n.º 94, *supra*, segundo o qual o Conselho não pode ser obrigado a produzir os elementos de prova e de informação que sustentam os motivos das medidas restritivas, quando estes emanam de fontes confidenciais e, como tal, são conservados pelos Estados-Membros que os detêm, ou mesmo por Estados terceiros que com eles cooperam no intuito de proteger as fontes. Precisam que, nestas circunstâncias, a fiscalização jurisdicional efetuada pelo Tribunal Geral deveria ser limitada. Assim, segundo o Conselho, o Tribunal Geral deveria limitar-se a verificar a «plausibilidade objetiva» das alegações dos Estados-Membros, ao passo que, segundo o Reino Unido, a fiscalização jurisdicional do Tribunal Geral não deveria abranger a justificação substantiva dos atos que adotam medidas restritivas.
- 124 Ora, esta argumentação não pode ser acolhida.
- 125 Com efeito, a circunstância de as medidas restritivas contra o recorrente terem sido adotadas com base em elementos recolhidos por um Estado-Membro em nada altera o facto de os atos impugnados serem atos do Conselho, o qual deve, portanto, certificar-se de que a sua adoção se justifica, pedindo, se for caso disso, ao Estado-Membro em causa para lhe apresentar os elementos de prova e de informação necessários para esse fim.
- 126 Do mesmo modo, o Conselho não pode alegar que os elementos em causa provêm de fontes confidenciais e não podem, por conseguinte, ser divulgados. Com efeito, embora esta circunstância pudesse, eventualmente, justificar restrições no que respeita à comunicação destes elementos ao recorrente 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 o mérito dessas medidas, sem que lhe possam ser opostos o segredo ou a confidencialidade dos elementos de prova e de informação utilizados pelo Conselho. Por outro lado, o Conselho não pode basear um ato que adota medidas restritivas em informações ou em elementos processuais comunicados por um Estado-Membro, se esse Estado-Membro não estiver disposto a autorizar a sua comunicação à jurisdição da União competente para fiscalizar a legalidade dessa decisão.
- 127 Consequentemente, há que examinar a procedência da justificação das medidas restritivas à luz dos elementos de informação e de prova comunicados quer ao recorrente quer ao Tribunal Geral.
- 128 A fundamentação dos atos impugnados e os elementos comunicados pelo Conselho em 1 de outubro e 18 de novembro de 2009 referem-se, ao todo, a nove entidades pretensamente implicadas na proliferação nuclear, às quais o recorrente teria fornecido serviços financeiros: a Organização das Indústrias Aeroespaciais (AIO), o Grupo Industrial Sharid Hemmat (SHIG), o Grupo Industrial Shahid Bagheri (SBIG), a Organização Iraniana da Energia Atómica (AEOI), a Novin Energy Company, a Mesbah Energy Company, a Kalaye Electric Company, a Organização das Indústrias da Defesa (DIO) e o Bank Sepah.
- 129 O recorrente contesta ter prestado serviços financeiros ao SHIG, ao SBIG, à Novin Energy Company e à Kalaye Electric Company. Dado que o Conselho não apresentou elementos de prova ou de informação para sustentar as suas alegações relativas aos serviços pretensamente prestados a estas quatro sociedades, as referidas alegações não podem justificar a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que o recorrente é alvo, em conformidade com a jurisprudência citada no n.º 122, *supra*.

- 130 Em contrapartida, o recorrente não contesta ter prestado serviços financeiros à AIO, à AEOI, à Mesbah Energy Company, à DIO e ao Bank Sepah. Por conseguinte, importa examinar se, como sustenta o Conselho, esses serviços constituem um apoio à proliferação nuclear na aceção da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012.
- 131 A este respeito, há que recordar que, por força do artigo 18.º do Regulamento n.º 423/2007, do artigo 39.º do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 49.º do Regulamento n.º 267/2012, os referidos regulamentos aplicam-se no território da União, incluindo o seu espaço aéreo, a bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro, a todos os nacionais de um Estado-Membro, dentro ou fora do território da União, a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-Membro e a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, relativamente a qualquer operação comercial realizada integralmente ou em parte na União.
- 132 Assim, no que respeita a transações realizadas fora da União, o Regulamento n.º 423/2007, o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012 não são suscetíveis de criar obrigações jurídicas relativamente a um estabelecimento financeiro sediado num Estado terceiro e constituído de acordo com o direito desse mesmo Estado (a seguir «estabelecimento financeiro estrangeiro»), como o recorrente. Por conseguinte, esse estabelecimento financeiro não está obrigado, por força dos referidos regulamentos, a congelar os fundos das entidades implicadas na proliferação nuclear.
- 133 No entanto, se um estabelecimento financeiro estrangeiro participar, estiver diretamente associado ou prestar apoio à proliferação nuclear, os seus fundos e recursos económicos situados no território da União, implicados numa operação comercial realizada integralmente ou em parte na União, ou detidos por nacionais de Estados-Membros ou por pessoas coletivas, entidades ou organismos estabelecidos ou constituídos de acordo com o direito de um Estado-Membro, podem ser alvo de medidas restritivas adotadas nos termos do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012.
- 134 Daqui resulta que um estabelecimento financeiro estrangeiro tem todo o interesse em se certificar de que não participa, não está diretamente associado e não presta apoio à proliferação nuclear, designadamente fornecendo serviços financeiros a uma entidade nesta implicada. Consequentemente, quando sabe ou pode razoavelmente suspeitar que um dos seus clientes está implicado na proliferação nuclear, deve deixar imediatamente de lhe prestar serviços financeiros, tendo em conta as obrigações legais aplicáveis, e não lhe deve prestar mais nenhum serviço novo.
- 135 No caso em apreço, o Conselho alega que os serviços controvertidos se enquadram no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012, como recordado no n.º 131, *supra*. Portanto, importa examinar se o recorrente agiu imediatamente a fim de cessar a prestação de serviços financeiros a cada uma das cinco entidades referidas no n.º 130, *supra*, quando soube ou podia razoavelmente suspeitar que estavam implicadas na proliferação nuclear.
- 136 A este respeito, em primeiro lugar, o recorrente sustenta que só efetuou um pagamento a favor da AIO, em 14 de março de 2007, ou seja, antes da adoção das medidas restritivas contra esta última pelo Conselho, que ocorreu em 23 de abril de 2007.
- 137 Ora, o Conselho não apresenta elementos de prova ou de informação concretos que sugiram que o recorrente prestou serviços à AIO após a adoção das medidas restritivas contra esta ou que o recorrente sabia ou podia razoavelmente suspeitar que a AIO participava na proliferação nuclear em 14 de março de 2007.
- 138 Nestas circunstâncias, o pagamento efetuado a favor da AIO não justifica a manutenção das medidas restritivas contra o recorrente.

- 139 Em segundo lugar, o recorrente admite ter realizado operações por conta do Bank Sepah, da Mesbah Energy Company e da DIO, tanto antes como depois da adoção das medidas restritivas contra essas entidades. No entanto, sustenta que todas as operações realizadas resultavam de compromissos assumidos antes da adoção das referidas medidas e que, em todo o caso, não estavam relacionadas com a proliferação nuclear.
- 140 A este respeito, há que salientar que o artigo 20.º, n.º 6, da Decisão 2010/413, o artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 25.º do Regulamento n.º 267/2012 autorizam, em substância, que os fundos das entidades alvo de medidas restritivas sejam desbloqueados para proceder a pagamentos por força de obrigações por estas assumidas anteriormente à sua designação, desde que os referidos pagamentos não estejam relacionados com a proliferação nuclear. Nestas circunstâncias, não há que exigir ao recorrente, que não estava obrigado, no caso concreto, a congelar os fundos do Bank Sepah, da Mesbah Energy Company e da DIO por força dos diplomas acima mencionados, como resulta dos n.ºs 132 e 135, *supra*, que lhes aplique um regime mais estrito.
- 141 Ora, o Conselho não apresenta elementos de prova ou de informação que sugiram que o recorrente sabia ou podia razoavelmente suspeitar que o Bank Sepah, a Mesbah Energy Company e a DIO estavam implicados na proliferação nuclear antes da adoção das medidas restritivas de que são alvo, que realizou operações com base em instruções posteriores à adoção das referidas medidas, ou ainda que as operações realizadas depois da adoção dessas medidas estavam relacionadas com a proliferação nuclear.
- 142 Nestas circunstâncias, as operações realizadas por conta do Bank Sepah, da Mesbah Energy Company e da DIO também não justificam a manutenção das medidas restritivas de que o recorrente é alvo.
- 143 Em terceiro lugar, o recorrente admite ter realizado, até 18 de abril de 2007, operações por conta da AEOI, relacionadas com o pagamento de bolsas e de despesas ligadas à educação e envolvendo valores que não excedem os 8 000 euros.
- 144 Ora, a AEOI é alvo de medidas restritivas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde 23 de dezembro de 2006. Assim, a partir desta data, o recorrente podia, pelo menos, suspeitar que a AEOI estava implicada na proliferação nuclear.
- 145 Além disso, o recorrente não alega que as operações realizadas depois de 23 de dezembro de 2006 se baseavam em instruções recebidas antes dessa data.
- 146 Em todo o caso, na medida em que a AEOI é responsável por atividades de pesquisa e de desenvolvimento no domínio nuclear, justifica-se considerar que as bolsas pagas em seu nome estão relacionadas com essas mesmas atividades e, portanto, com a proliferação nuclear.
- 147 Consequentemente, as considerações expostas no n.º 140, *supra*, não são aplicáveis às operações realizadas por conta da AEOI.
- 148 De resto, é sem razão que o recorrente invoca o montante pouco significativo dos pagamentos realizados por conta da AEOI. Com efeito, por um lado, segundo as indicações fornecidas pelo recorrente, o montante total desses pagamentos realizados em 2007 ascende a 17 768 euros, 68 341 dólares dos Estados Unidos (USD) e 2 041 dólares australianos (AUD), isto é, uma quantia não negligenciável. Por outro lado, na medida em que o facto de dispor de pessoal altamente qualificado é de primordial importância para as atividades de pesquisa e de desenvolvimento no domínio nuclear, o pagamento de bolsas destinadas a assegurar a formação nesse domínio, mesmo que de um montante individual relativamente baixo, constitui um apoio às atividades em causa e, consequentemente, à proliferação nuclear.

149 Nestas circunstâncias, há que concluir que o facto de o recorrente realizar pagamentos de bolsas e de despesas ligadas à educação por conta da AEOI, depois da adoção, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, de medidas restritivas aplicadas a essa organização constitui um apoio à proliferação nuclear que justifica as medidas restritivas de que o recorrente é alvo.

150 Em consequência, há que julgar improcedente o segundo fundamento no processo T-35/10 e o quarto fundamento no processo T-7/11.

Quanto ao terceiro fundamento no processo T-35/10, relativo à violação das formalidades essenciais e a um erro de direito na base jurídica do Regulamento n.º 1100/2009, e ao segundo fundamento no processo T-7/11, relativo a um erro de direito na base jurídica da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010

151 O recorrente invoca a existência de erros na base jurídica de diferentes atos através dos quais foram adotadas as medidas restritivas de que é alvo.

152 O Conselho, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão contestam a procedência dos argumentos do recorrente.

153 Em primeiro lugar, o recorrente sustenta, no processo T-35/10, que o Conselho cometeu uma violação das formalidades essenciais e erros de direito na base jurídica do Regulamento n.º 1100/2009. Com efeito, segundo o recorrente, este regulamento tem por base jurídica o Regulamento n.º 423/2007, que é ilegal uma vez que foi adotado pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, e não por unanimidade como exigido quer pelo artigo 308.º CE quer pela Posição Comum 2007/140. Em consequência, o Regulamento n.º 1100/2009 é desprovido de base jurídica. Além disso, o próprio regulamento devia ter sido adotado pelo Conselho, deliberando por unanimidade, e não por maioria qualificada, como resulta da Posição Comum 2007/140, que constitui a sua base jurídica.

154 A este respeito, antes de mais, quanto ao Regulamento n.º 423/2007, importa recordar que, segundo a jurisprudência, os artigos 60.º CE e 301.º CE constituíam uma base jurídica suficiente para a adoção do Regulamento n.º 423/2007, não tendo sido necessário o recurso ao artigo 308.º CE. De igual modo, resulta do artigo 301.º CE, para o qual remete o artigo 60.º CE, que a Posição Comum 2007/140 não constituía uma base jurídica do Regulamento n.º 423/2007 e dos atos que lhe deram execução, como o Regulamento n.º 1100/2009 (v., neste sentido, acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 23, *supra*, n.ºs 66 a 72).

155 Consequentemente, nem a regra de voto prevista no artigo 308.º CE nem a aplicável à adoção da Posição Comum 2007/140 e à sua alteração são pertinentes no que se refere ao Regulamento n.º 423/2007. O respeito da regra de voto adequada e dos outros requisitos processuais deve, portanto, ser verificado em relação à redação do artigo 301.º CE unicamente, para o qual remete o artigo 60.º CE.

156 Segundo o artigo 301.º CE, «[s]empre que uma posição comum ou uma ação comum adotada nos termos das disposições do Tratado da União [...] relativas à política externa e de segurança comum prevejam uma ação da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, toma as medidas urgentes necessárias».

157 No caso em apreço, o recorrente não contesta que o Regulamento n.º 423/2007 foi adotado por maioria qualificada, em conformidade com a regra estabelecida no artigo 301.º CE. Também não é contestado que a adoção do Regulamento n.º 423/2007 foi precedida da adoção por unanimidade da Posição Comum 2007/140. Nestas circunstâncias, há que concluir que foram respeitados os requisitos estabelecidos no artigo 301.º CE, no que se refere à adoção do Regulamento n.º 423/2007.

- 158 Seguidamente, quanto ao Regulamento n.º 1100/2009, importa observar que, por um lado, o recorrente não contesta que foi adotado com base no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007, por maioria qualificada e após a inscrição do seu nome na lista estabelecida no anexo II da Posição Comum 2007/140, pela Posição Comum 2008/479, adotada por unanimidade, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da Posição Comum 2007/140. Por outro lado, como já foi recordado no n.º 154, *supra*, contrariamente ao que alega o recorrente, a Posição Comum 2007/140 não constituía uma base jurídica do Regulamento n.º 1100/2009, pelo que a regra de voto que prevê não é pertinente no que se refere à adoção deste regulamento.
- 159 Nestas condições, há que rejeitar os argumentos do recorrente relativos ao Regulamento n.º 423/2007 e ao Regulamento n.º 1100/2009.
- 160 Em segundo lugar, segundo o recorrente, na medida em que a Decisão 2010/644 e o Regulamento n.º 961/2010 preveem medidas restritivas contra entidades que não são visadas nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, deviam ter sido adotados não segundo o procedimento previsto no artigo 215.º TFUE, mas segundo o previsto no artigo 75.º TFUE. Em alternativa, os atos impugnados poderiam ter-se baseado nos artigos 75.º TFUE e 215.º TFUE, aplicados conjuntamente.
- 161 Segundo jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um ato da União deve fundar-se em elementos objetivos, suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato (v. acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho, C-130/10, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 162 A este respeito, o artigo 75.º TFUE está incluído no título V da parte III do Tratado FUE, consagrado ao espaço de liberdade, segurança e justiça na União. Permite a adoção de medidas restritivas para a realização dos objetivos definidos no referido título, enunciados no artigo 67.º TFUE, unicamente no que respeita à prevenção do terrorismo e das atividades conexas, bem como ao combate contra esses fenómenos.
- 163 Por sua vez, o artigo 215.º TFUE está incluído no título IV da parte V do Tratado FUE, que respeita à ação externa da União. Permite a adoção de medidas restritivas contra países terceiros, pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades não estatais, para dar execução a uma decisão adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE, no domínio da política externa e de segurança comum (a seguir «PESC»).
- 164 No caso em apreço, há que salientar, a título preliminar, que o recorrente não tem razão quando alega que a Decisão 2010/644 deveria ter-se baseado no artigo 75.º TFUE, dado que não se trata de um ato adotado ao abrigo do Tratado FUE, mas ao abrigo do Tratado UE, em particular do seu artigo 29.º
- 165 Quanto ao Regulamento n.º 961/2010, o Conselho alega acertadamente que as medidas restritivas que o mesmo prevê não dizem respeito aos objetivos enunciados no artigo 67.º TFUE nem, *a fortiori*, à prevenção do terrorismo e das atividades conexas ou ao combate contra estes fenómenos. Visam as atividades da República Islâmica do Irão, um país terceiro, relacionadas com a proliferação nuclear.
- 166 Acresce que o Regulamento n.º 961/2010 foi adotado para dar execução a atos abrangidos pela PESC, a saber, a Decisão 2010/413 e a Decisão 2010/644.
- 167 Nestas circunstâncias, há que concluir que o artigo 215.º TFUE constitui uma base jurídica adequada e suficiente para a adoção do Regulamento n.º 961/2010, sendo que as medidas restritivas previstas neste regulamento não se inserem no âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 75.º TFUE.
- 168 A circunstância, invocada pelo recorrente, segundo a qual as medidas restritivas de que é alvo excedem as adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas é inoperante neste contexto.

- 169 A este respeito, resulta da jurisprudência que nada nos artigos 60.º CE e 301.º CE permite considerar que a competência que estes artigos conferiam à Comunidade estava circunscrita à execução das medidas decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho*, referido no n.º 10, *supra*, n.ºs 51, 52 e 64). Estas constatações são transponíveis para as medidas restritivas adotadas ao abrigo do artigo 215.º TFUE, que reflete o conteúdo dos artigos 60.º CE e 301.º CE (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 51).
- 170 Por conseguinte, o facto de as medidas restritivas adotadas no âmbito da PESC excederem as decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas não tem impacto no carácter adequado e suficiente do artigo 215.º TFUE enquanto base jurídica das mesmas.
- 171 Além disso, segundo a jurisprudência, as diferenças entre os processos aplicáveis por força do artigo 75.º TFUE e do artigo 215.º, n.º 1, TFUE impedem que essas duas disposições possam ser cumuladas para servir de dupla base jurídica de um ato como o Regulamento n.º 961/2010 (v., por analogia, acórdão Parlamento/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 49).
- 172 Na medida em que o recorrente sustenta ainda, neste contexto, que o recurso ao artigo 75.º TFUE permitiria assegurar um nível adequado de controlo democrático graças à intervenção do Parlamento Europeu, há que sublinhar, antes de mais, que não são os processos legislativos que definem a base jurídica de um ato, mas a base jurídica de um ato que determina os processos a seguir para adotar esse ato (acórdão Parlamento/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 80). Assim, a vontade de associar o Parlamento ao processo de adoção de medidas restritivas não pode ter por consequência que os atos em causa devam assentar numa base jurídica que não é aplicável *ratione materiae*, como, no caso em apreço, o artigo 75.º TFUE.
- 173 Em seguida, a diferença entre os artigos 75.º TFUE e 215.º TFUE quanto à participação do Parlamento decorre de uma escolha feita pelos autores do Tratado de Lisboa de conferir um papel mais limitado ao Parlamento relativamente à ação da União no âmbito da PESC (acórdão Parlamento/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 82).
- 174 Por último, nos termos do artigo 215.º, n.º 3, TFUE, os atos abrangidos por esse artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas (acórdão Parlamento/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 83).
- 175 Nestas circunstâncias, há que concluir que o Conselho não cometeu um erro relativamente à base jurídica da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010.
- 176 Tendo em conta o que precede, há que julgar o terceiro fundamento no processo T-35/10 e o segundo fundamento no processo T-7/11 parcialmente inoperantes e parcialmente infundados.
- Quanto ao quarto fundamento no processo T-35/10 e ao quinto fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do princípio da proporcionalidade e do direito de propriedade do recorrente, resultante do facto de o Conselho não ter tomado em consideração as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- 177 O recorrente sustenta que o Conselho violou o princípio da proporcionalidade e o seu direito de propriedade.
- 178 O Conselho contesta a procedência dos argumentos do recorrente.

- 179 Segundo a jurisprudência, por força do princípio da proporcionalidade, que é parte integrante dos princípios gerais do direito da União, a legalidade da proibição de uma atividade económica está subordinada à condição de que as medidas de proibição sejam adequadas e necessárias à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos onerosa e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*, n.º 66).
- 180 No caso em apreço, em primeiro lugar, o recorrente sustenta que é alvo de medidas restritivas que excedem as medidas previstas nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, quando é suposto os atos impugnados refletirem essas mesmas resoluções. Por conseguinte, no seu entender, as medidas restritivas de que é alvo são desproporcionadas, dado que o Conselho não forneceu nenhuma justificação objetiva para essa disparidade.
- 181 A este respeito, já foi referido no n.º 169, *supra*, por um lado, que, segundo a jurisprudência, o Conselho é competente para, ao abrigo dos artigos 60.º CE e 301.º CE, adotar medidas restritivas que excedam as decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e, por outro, que esta constatação é transponível para as medidas restritivas adotadas ao abrigo do artigo 215.º TFUE, como as previstas no Regulamento n.º 961/2010 e no Regulamento n.º 267/2012.
- 182 A mesma conclusão deve ser aplicada, por analogia, às medidas restritivas adotadas ao abrigo do artigo 29.º TUE, como as previstas pela Decisão 2010/413 e pelas decisões adotadas para lhe dar execução. Com efeito, o artigo 29.º TUE também não limita os poderes que confere ao Conselho na execução das medidas decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- 183 Em consequência, o simples facto de as medidas restritivas de que o recorrente é alvo excederem as adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas não implica que o Conselho tenha violado o princípio da proporcionalidade.
- 184 De resto, o recorrente sustenta erradamente que o Conselho estava obrigado a fornecer uma «justificação objetiva» para o facto de ter adotado medidas restritivas a seu respeito. Com efeito, segundo a jurisprudência, as medidas restritivas autónomas contra as entidades implicadas na proliferação nuclear prosseguem um objetivo legítimo que corresponde aos objetivos prosseguidos pelas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a saber, impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento. Por outro lado, são adequadas e necessárias à realização do referido objetivo (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 10, *supra*, n.ºs 67 e 68). Nestas circunstâncias, o Conselho não estava obrigado a fornecer ao recorrente uma «justificação objetiva», mas unicamente as razões concretas e específicas pelas quais considerou que se lhe aplicavam os critérios de adoção das medidas restritivas autónomas. Ora, como resulta dos n.ºs 86 a 90, *supra*, o Conselho respeitou essa obrigação.
- 185 Nestas circunstâncias, a alegação de que as medidas restritivas de que o recorrente é alvo são desproporcionadas por excederem as previstas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas deve ser julgada improcedente.
- 186 Em segundo lugar, o recorrente alega que as medidas restritivas de que é alvo se aplicam não só aos seus próprios fundos mas também aos dos seus depositantes, o que, em sua opinião, é incompatível com as resoluções em questão do Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- 187 Ora, por um lado, como alega o Conselho, o artigo 20.º, n.º 6, da Decisão 2010/413, o artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 25.º do Regulamento n.º 267/2012 permitem aos clientes do recorrente que não sejam pessoalmente alvo de medidas

restritivas retirar, sob determinadas condições, os fundos que foram depositados junto do recorrente antes da adoção das medidas restritivas de que é alvo. Em consequência, o argumento do recorrente carece de base factual relativamente aos depositantes que não são alvo de medidas restritivas.

- 188 Por outro lado, quanto aos depositantes que sejam pessoalmente alvo de medidas restritivas, a impossibilidade de retirarem os fundos que depositaram junto do recorrente e que são objeto de congelamento não é consequência da adoção das medidas restritivas contra o recorrente, mas das que as entidades em causa são alvo. Portanto, esta circunstância não é suscetível de pôr em causa a legalidade das medidas restritivas aplicadas ao recorrente.
- 189 Tendo em conta o que precede, há que julgar improcedente o quarto fundamento no processo T-35/10 e o quinto fundamento no processo T-7/11.

Quanto ao primeiro fundamento no processo T-7/11, relativo à violação do artigo 215.º TFUE, do artigo 40.º TUE e do princípio da igualdade de tratamento

- 190 O recorrente sustenta, no processo T-7/11, que, ao adotar o Regulamento n.º 961/2010, o Conselho violou o artigo 215.º TFUE, o artigo 40.º TUE e o princípio da igualdade de tratamento.
- 191 O Conselho contesta a procedência dos argumentos do recorrente.
- 192 Em primeiro lugar, o recorrente alega que, enquanto o artigo 215.º, n.º 2, TFUE prevê que o Conselho «pode» adotar medidas restritivas, o que implica que dispõe de um poder de apreciação nessa matéria, a Decisão 2010/413, adotada no âmbito da PESC, impôs ao Conselho a adoção de medidas restritivas, em violação do artigo 215.º TFUE e, consequentemente, do artigo 40.º TUE.
- 193 A este respeito, há que sublinhar que, embora a adoção prévia de uma decisão em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE constitua uma condição necessária para que o Conselho possa adotar medidas restritivas ao abrigo dos poderes que lhe são conferidos pelo artigo 215.º TFUE, a simples existência de tal decisão não é suscetível de criar para o Conselho uma obrigação de adotar medidas desse tipo.
- 194 Com efeito, o Conselho é livre de apreciar, no âmbito do exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo Tratado FUE, as modalidades de execução das decisões adotadas em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE, incluindo a eventual adoção de medidas restritivas baseadas no artigo 215.º TFUE.
- 195 Em consequência, é sem razão que o recorrente alega que a Decisão 2010/413 impõe ao Conselho a adoção de medidas restritivas. Por conseguinte, não há que declarar a existência de uma violação do artigo 215.º TFUE ou do artigo 40.º TUE.
- 196 Em segundo lugar, na opinião do recorrente, contrariamente ao exigido pelo artigo 29.º TUE, a Decisão 2010/413 não define a posição da União sobre uma questão específica de natureza geográfica ou temática, mas impõe obrigações precisas aos Estados-Membros e às pessoas sujeitas à sua jurisdição. Consequentemente, segundo o recorrente, a referida decisão é desprovida de base legal e, por conseguinte, o Conselho violou o artigo 215.º, n.º 2, TFUE, ao basear-se nessa decisão para adotar o Regulamento n.º 961/2010.
- 197 A este respeito, importa salientar que nada no artigo 29.º TUE exclui que a definição de uma posição geográfica ou temática abranja também medidas concretas que devam ser executadas pelo conjunto dos Estados-Membros face a um acontecimento ou a um fenómeno.

- 198 É tanto mais assim que o artigo 29.º TUE impõe que os Estados-Membros zelem pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União assim definidas. Ora, a definição exata, em simultâneo, das medidas a tomar e das pessoas, entidades e organismos visados por essas medidas pode revelar-se necessária para garantir uma execução coerente da posição do Conselho pelo conjunto dos Estados-Membros.
- 199 No caso em apreço, o objetivo que consiste em impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento, que está subjacente à adoção da Decisão 2010/413, traduz-se, designadamente, no congelamento de fundos de determinadas pessoas, entidades e organismos. Ora, a eficácia de tais medidas depende, em larga medida, da sua execução uniforme e simultânea pelo conjunto dos Estados-Membros, a qual, por sua vez, depende de uma definição precisa tanto do seu conteúdo como das pessoas, entidades e organismos visados.
- 200 Nestas circunstâncias, há que concluir que a Decisão 2010/413 é conforme com o artigo 29.º TUE. Consequentemente, o Conselho não violou o disposto no artigo 215.º TFUE ao referir-se-lhe quando adotou o Regulamento n.º 961/2010.
- 201 Em terceiro lugar, o recorrente considera que o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012 não contêm as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas, contrariamente ao que exige o artigo 215.º, n.º 3, TFUE. Na opinião do recorrente, a inexistência dessas disposições, tanto no Regulamento n.º 961/2010 e no Regulamento n.º 267/2012 como na Decisão 2010/413, implica, por outro lado, a violação do princípio da igualdade de tratamento relativamente às entidades visadas pelos atos que preveem medidas restritivas adotadas nos termos do artigo 75.º TFUE. Neste contexto, segundo o recorrente, as disposições do artigo 24.º da Decisão 2010/413, do artigo 36.º do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 46.º do Regulamento n.º 267/2012 não constituem garantias jurídicas suficientes, tendo também em conta que não são efetivamente aplicadas pelo Conselho.
- 202 A este respeito, o argumento relativo à falta de garantias jurídicas nos atos em causa carece de base factual. Com efeito, como recordado no n.º 93, *supra*, o artigo 24.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2010/413, o artigo 36.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 46.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 267/2012 preveem disposições que garantem os direitos de defesa das entidades alvo de medidas restritivas adotadas nos termos destes textos, sendo o respeito destes direitos, aliás, objeto de fiscalização pelo juiz da União.
- 203 Neste contexto, a questão de saber se a Decisão 2010/413, o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012 preveem garantias jurídicas exigidas pelo artigo 215.º, n.º 3, TFUE é distinta da de saber se essas mesmas garantias são efetivamente aplicadas pelo Conselho quando adota medidas restritivas contra determinadas pessoas, entidades e organismos. Consequentemente, o argumento relativo à falta de aplicação efetiva das referidas medidas é inoperante no âmbito da alegação relativa à violação do artigo 215.º, n.º 3, TFUE e à violação do princípio da igualdade de tratamento daí decorrente. De resto, o respeito das garantias jurídicas previstas na Decisão 2010/413, no Regulamento n.º 961/2010 e no Regulamento n.º 267/2012, no âmbito da adoção e da manutenção das medidas restritivas de que o recorrente é alvo, foi examinado nos n.ºs 76 a 117, *supra*, não tendo o exame dos argumentos do recorrente revelado ilegalidades que justifiquem a anulação dos atos impugnados.
- 204 Resulta do exposto que a alegação relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento deve ser rejeitada, dado que assenta na premissa factual errada da falta de garantias jurídicas na Decisão 2010/413, no Regulamento n.º 961/2010 e no Regulamento n.º 267/2012.
- 205 Por conseguinte, há que declarar que o Conselho não violou o artigo 215.º, n.º 3, TFUE nem o princípio da igualdade de tratamento.
- 206 Tendo em conta o que precede, há que julgar o primeiro fundamento no processo T-7/11 parcialmente inoperante e parcialmente infundado.

Quanto ao sexto fundamento no processo T-7/11, relativo à ilegalidade do artigo 23.º, n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012

- 207 O recorrente sustenta, no processo T-7/11, que o artigo 23.º, n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012, que prevê uma proibição de prestar serviços especializados de mensagens financeiras às pessoas e entidades alvo de medidas restritivas, é ilegal.
- 208 Sendo assim, importa observar que, na sua adaptação dos pedidos relativos ao Regulamento n.º 267/2012, apresentada em 30 de julho de 2012, o recorrente não pediu a anulação do artigo 23.º, n.º 4, do referido regulamento nem deduziu formalmente uma exceção de ilegalidade contra o mesmo, na aceção do artigo 277.º TFUE. Na audiência, o recorrente precisou que a disposição em causa tinha sido por ele evocada unicamente para ilustrar o facto de que o Regulamento n.º 267/2012 introduzia novas restrições contra as entidades que são alvo de medidas restritivas.
- 209 Nestas circunstâncias, há que declarar que, mesmo admitindo a procedência do fundamento relativo à ilegalidade do artigo 23.º, n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012, isso não pode ter por consequência que os pedidos apresentados pelo recorrente sejam julgados procedentes.
- 210 Consequentemente, há que julgar inoperante o sexto fundamento no processo T-7/11.
- 211 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que negar provimento aos recursos na íntegra.

Quanto às despesas

- 212 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido do Conselho.
- 213 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Consequentemente, a República Francesa, o Reino Unido e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

- 1) **Os processos T-35/10 e T-7/11 são apensados para efeitos do acórdão.**
- 2) **É negado provimento aos recursos.**
- 3) **O Bank Melli Iran suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 4) **A República Francesa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de setembro de 2013.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	2
Tramitação processual e pedidos das partes	5
Questão de direito	7
Quanto à admissibilidade	8
Quanto às adaptações dos pedidos do recorrente	8
Quanto ao pedido de anulação de qualquer regulamento futuro ou de qualquer decisão futura que complete ou altere um dos atos impugnados que esteja em vigor na data do encerramento da fase oral.	9
Quanto ao mérito	9
Quanto à possibilidade de o recorrente invocar as proteções e as garantias associadas aos direitos fundamentais	9
Quanto ao primeiro fundamento no processo T-35/10 e ao terceiro fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa do recorrente, do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, dos princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, bem como da obrigação do Conselho de reapreciar as medidas restritivas adotadas à luz das observações formuladas	11
— Quanto ao dever de fundamentação	12
— Quanto à violação do princípio do respeito dos direitos de defesa	13
— Quanto aos vícios que pretensamente afetam a reapreciação efetuada pelo Conselho	15
— Quanto à falta de comunicação individual do Regulamento n.º 267/2012 ao recorrente	15
— Quanto às demais violações invocadas	16
Quanto ao segundo fundamento no processo T-35/10 e ao quarto fundamento no processo T-7/11, relativos a um erro de apreciação, na medida em que o Conselho considerou que o recorrente estava implicado na proliferação nuclear	16
Quanto ao terceiro fundamento no processo T-35/10, relativo à violação das formalidades essenciais e a um erro de direito na base jurídica do Regulamento n.º 1100/2009, e ao segundo fundamento no processo T-7/11, relativo a um erro de direito na base jurídica da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010	20
Quanto ao quarto fundamento no processo T-35/10 e ao quinto fundamento no processo T-7/11, relativos à violação do princípio da proporcionalidade e do direito de propriedade do recorrente, resultante do facto de o Conselho não ter tomado em consideração as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas	22
Quanto ao primeiro fundamento no processo T-7/11, relativo à violação do artigo 215.º TFUE, do artigo 40.º TUE e do princípio da igualdade de tratamento	24

Quanto ao sexto fundamento no processo T-7/11, relativo à ilegalidade do artigo 23.º, n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012	26
Quanto às despesas	26