

Processo T-341/07

Jose Maria Sison contra Conselho da União Europeia

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adoptadas contra determinadas pessoas e entidades no âmbito do combate ao terrorismo — Posição comum 2001/931/PESC e Regulamento (CE) n.º 2580/2001 — Recurso de anulação — Adaptação dos pedidos — Fiscalização jurisdicional — Fundamentação — Condições de aplicação de uma medida comunitária de congelamento de fundos»

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) de 30 de Setembro de 2009 II - 3629

Sumário do acórdão

- 1. Actos das instituições — Fundamentação — Dever — Alcance — Decisão de congelamento de fundos tomada contra certas pessoas e entidades suspeitas de actividades terroristas (Artigo 253.º CE; Posição comum 2001/931 do Conselho, artigo 1.º, n.º 6; Regulamento n.º 2580/2001 do Conselho, artigo 2.º, n.º 3)*
- 2. Recurso de anulação — Fundamentos — Falta ou insuficiência de fundamentação — Fundamento distinto do que incide sobre a legalidade do mérito do acto impugnado (Artigos 230.º CE e 253.º CE)*

3. *União Europeia — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades — Decisão de congelamento de fundos*
(Posição comum 2001/931 do Conselho, artigo 1.º, n.º 4; Regulamento n.º 2580/2001 do Conselho, artigo 2.º, n.º 3)
4. *União Europeia — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades — Decisão de congelamento de fundos*
(Posição comum 2001/931 do Conselho, primeiro considerando e artigo 1.º, n.º 4; Regulamento n.º 2580/2001 do Conselho, artigo 2.º, n.º 3)
5. *União Europeia — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades — Decisão de congelamento de fundos*
(Posição comum 2001/931 do Conselho, artigo 1.º, n.ºs 4 e 6; Regulamento n.º 2580/2001 do Conselho, artigo 2.º, n.º 3)

1. Tanto a fundamentação de uma decisão inicial de congelamento de fundos como a fundamentação das decisões subsequentes devem abranger não apenas as condições legais de aplicação do Regulamento n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, em particular a existência de uma decisão nacional adoptada por uma autoridade competente, mas também as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considera, no exercício do seu poder de apreciação discricionário, que o interessado deve ser objecto de uma medida de congelamento de fundos.

remete também o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, que, se é certo que as decisões subsequentes de congelamento de fundos devem ser precedidas de uma reapreciação da situação do interessado, isto é para se assegurar que a sua manutenção na lista controvertida continua a justificar-se, sendo caso disso, com base em novos elementos de informação ou de prova. Porém, quando os motivos de uma decisão subsequente de congelamento de fundos são essencialmente os mesmos que os já invocados em relação a uma decisão precedente, uma simples declaração para este efeito pode bastar, em particular quando o interessado é um grupo ou uma entidade.

Por outro lado, resulta do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, para o qual

A este respeito, o amplo poder de apreciação de que dispõe o Conselho, quanto aos elementos de prova a ter em conside-

ração com vista à adopção ou à manutenção de uma medida de congelamento de fundos abrange a avaliação da ameaça que pode continuar a representar uma pessoa ou uma entidade que tenha cometido no passado actos terroristas, não obstante a suspensão das suas actividades terroristas durante um período de tempo mais ou menos longo. Nestas condições, não se pode exigir ao Conselho que indique de forma mais específica de que modo o congelamento dos fundos do recorrente contribui, concretamente, para o combate ao terrorismo ou que ofereça provas para demonstrar que o interessado poderia utilizar os seus fundos para cometer ou facilitar actos terroristas no futuro.

(cf. n.ºs 60-62, 65-66)

2. No âmbito de um recurso de anulação, o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, fazendo esta parte da legalidade substantiva do acto controvertido. Assim, a contestação da procedência dessa fundamentação não pode ser analisada na fase da fiscalização da observância do dever imposto pelo artigo 253.º CE.

(cf. n.º 67)

3. No contexto da adopção de uma decisão de congelamento de fundos ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001 e da Posição Comum 2001/931, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, o Conselho dirige às pessoas afectadas por essa decisão a exposição de motivos da mesma. Quando o Conselho se refere, nessa exposição de motivos, a várias decisões nacionais relativamente às quais se poderia alegar *a priori* que foram tomadas por autoridades competentes na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da referida Posição Comum, e subsequentemente afirma na sua contestação e confirma na audiência que somente algumas dessas decisões nacionais serviram de base à decisão de congelamento de fundos impugnada, tendo em conta esta última disposição, estas explicações equivalem a uma confissão judicial que deve beneficiar o recorrente, uma vez que não são manifestamente incompatíveis com a própria redacção da decisão de congelamento de fundos em causa.

(cf. n.ºs 100-103)

4. Para interpretar o alcance de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta ao mesmo tempo os seus termos, o seu contexto e os objectivos prosseguidos. À luz tanto dos termos, do contexto e dos objectivos das disposições pertinentes da Posição Comum 2001/931, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (v., em particular, o primeiro considerando da exposição de motivos dessa Posição Comum) e do Regulamento n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e

entidades, como do papel preponderante desempenhado pelas autoridades nacionais no processo de congelamento de fundos previsto no artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, uma decisão de «abertura de inquéritos ou de processos» deve, para poder ser validamente invocada pelo Conselho, inscrever-se no âmbito de um processo nacional destinado directa e principalmente à imposição de uma medida preventiva ou repressiva contra o interessado, a título do combate ao terrorismo e devido ao seu envolvimento neste. Não satisfaz esta exigência a decisão de uma autoridade judiciária nacional que só se pronuncie a título acessório e incidental sobre o possível envolvimento do interessado numa actividade como esta, no âmbito de um litígio relativo, por exemplo, aos direitos e obrigações de carácter civil.

(cf. n.ºs 110-111)

5. Quando o Conselho pretende adoptar ou manter, após revisão, uma medida de congelamento de fundos ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001, relativo a

medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, com base numa decisão nacional de «abertura de inquéritos ou de processos» por um acto terrorista, não pode deixar de ter em conta os desenvolvimentos posteriores desses inquéritos ou desses processos. Assim, pode acontecer que um inquérito de polícia ou de segurança seja encerrado sem dar origem a qualquer processo judicial, por não ter sido possível obter provas suficientes, ou que a instrução judicial profira um despacho de não pronúncia pelas mesmas razões. De igual modo, o início de um processo pode dar lugar ao arquivamento do processo ou a uma absolvição no processo penal. Seria inadmissível que o Conselho não tivesse em conta esses elementos, que constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação. Decidir de outro modo corresponderia a conferir ao Conselho e aos Estados-Membros o poder excessivo de congelar indefinidamente os fundos de uma pessoa, fora do âmbito de qualquer fiscalização jurisdicional e qualquer que fosse o resultado dos processos judiciais eventualmente iniciados.

(cf. n.º 116)