



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

17 de dezembro de 2014*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra certas pessoas e entidades no âmbito do combate ao terrorismo — Congelamento de fundos — Base factual das decisões de congelamento de fundos — Referência a atos de terrorismo — Necessidade de uma decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931 — Dever de fundamentação — Modulação dos efeitos de uma anulação no tempo»

No processo T-400/10,

Hamas, com sede em Doha (Qatar), representado por L. Glock, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por B. Driessen e R. Szostak, e em seguida por B. Driessen e G. Étienne, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada inicialmente por M. Konstantinidis e É. Cujo, e em seguida por M. Konstantinidis e F. Castillo de la Torre, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto, inicialmente, um pedido de anulação do aviso do Conselho à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2010, C 188, p. 13), da Decisão 2010/386/PESC do Conselho, de 12 de julho de 2010, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 178, p. 28), e do Regulamento de Execução (UE) n.º 610/2010 do Conselho, de 12 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1285/2009 (JO L 178, p. 1), na medida em que estes atos dizem respeito ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

composto por: N. J. Forwood, presidente, F. Dehousse (relator) e J. Schwarcz, juízes,

* Língua do processo: francês.

secretário: C. Kristensen, administradora,

após a audiência de 28 de fevereiro de 2014 e o encerramento da fase oral do processo em 9 de abril de 2014,

vista a decisão tomada em 15 de outubro de 2014 relativa à reabertura da fase oral do processo e após o seu encerramento em 20 de novembro de 2014,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 27 de dezembro de 2001, o Conselho da União Europeia adotou a Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93), o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70), e a Decisão 2001/927/CE, que estabelece a lista prevista no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 (JO L 344, p. 83).
- 2 O « Hamas-Izz al-Din al-Qassem (ramo terrorista do Hamas) » figurava nas listas anexadas à Posição Comum 2001/931 e à Decisão 2001/927.
- 3 Estes dois instrumentos foram atualizados regularmente, em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, permanecendo o « Hamas-Izz al-Din al-Qassem (ramo terrorista do Hamas) » inscrito nas listas. Desde 12 de setembro de 2003, a entidade inscrita nas listas é o « Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem) ».
- 4 Em 12 de julho de 2010, o Conselho adotou a Decisão 2010/386/PESC, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 (JO L 178, p. 28), e o Regulamento de Execução (UE) n.º 610/2010 que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1285/2009 (JO L 178, p. 1) (a seguir, em conjunto, « atos do Conselho de julho de 2010 »).
- 5 O « Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem) » continuava inscrito nas listas contidas nesses atos.
- 6 Em 13 de julho de 2010, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO C 188, p. 13, a seguir « aviso de julho de 2010 »).

Tramitação processual e novos desenvolvimentos no decurso da instância

- 7 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de setembro de 2010, o recorrente, o Hamas, interpôs o presente recurso.
- 8 Na sua petição, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular o aviso de julho 2010 e os atos do Conselho de julho de 2010;
 - condenar o Conselho nas despesas.

- 9 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de dezembro de 2010, a Comissão Europeia pediu para intervir em apoio dos pedidos do Conselho. Este requerimento foi deferido por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral de 7 de fevereiro de 2011.
- 10 Em 31 de janeiro de 2011, o Conselho adotou a Decisão 2011/70/PESC, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 (JO L 28, p. 57), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 83/2011, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 610/2010 (JO L 28, p. 14) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de janeiro de 2011»).
- 11 Em 2 de fevereiro de 2011, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2011, C 33, p. 14).
- 12 Por carta de 2 de fevereiro de 2011, notificada ao recorrente em 7 de fevereiro de 2011, o Conselho enviou a este último a exposição dos motivos da sua manutenção na lista.
- 13 Por carta de 17 de fevereiro de 2011, entrada na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, o recorrente evocou os atos do Conselho de janeiro de 2011 e a carta de 2 de fevereiro de 2011. Indicou que mantinha os fundamentos da sua petição contra esses atos e que desenvolveria as suas críticas contra os motivos da sua manutenção na lista notificados pela carta de 2 de fevereiro de 2011.
- 14 Por carta de 30 de maio de 2011, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de o manter, por ocasião do próximo reexame das medidas restritivas, na lista das pessoas, grupos e entidades objeto das medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001.
- 15 Tendo as outras partes sido ouvidas, o Tribunal Geral autorizou o recorrente, por carta da Secretaria de 15 de junho de 2011, a adaptar, na sua réplica, os fundamentos e pedidos constantes do seu recurso no que respeita aos atos do Conselho de janeiro de 2011, eventualmente à luz dos motivos contidos na carta de 2 de fevereiro de 2011. Em contrapartida, o Tribunal Geral não autorizou o recorrente a adaptar os seus pedidos no que se refere à carta de 2 de fevereiro de 2011.
- 16 A data-limite para a apresentação da réplica foi fixada em 27 de julho de 2011.
- 17 Em 18 de julho de 2011, o Conselho adotou a Decisão 2011/430/PESC, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 (JO L 188, p. 47), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2011, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga os Regulamentos de Execução n.º 610/2010 e n.º 83/2011 (JO L 188, p. 2) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de julho de 2011»).
- 18 Em 19 de julho de 2011, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2011, C 212, p. 20).
- 19 Por carta de 19 de julho de 2011, o Conselho enviou ao recorrente a exposição dos motivos da sua manutenção na lista.
- 20 Por carta de 27 de julho de 2011, o recorrente evocou os atos do Conselho de julho de 2011 e a carta de 19 de julho de 2011 como substituindo os atos inicialmente impugnados. Salientou que a publicação ou a notificação desses atos dava início a um novo prazo de recurso de dois meses. Indicou os motivos pelos quais a réplica não era apresentada.

- 21 A carta de 27 de julho de 2011 foi junta aos autos como um pedido de prorrogação do prazo para a apresentação da réplica.
- 22 Por cartas da Secretaria de 16 de setembro de 2011, o Tribunal Geral informou as partes da sua decisão de não deferir esse pedido de prorrogação e fixou o dia 2 de novembro de 2011 como data-limite para a apresentação pela Comissão das suas alegações de intervenção.
- 23 Em 28 de setembro de 2011, o recorrente apresentou na Secretaria do Tribunal Geral um articulado supletivo. Nesse articulado, o recorrente indicou «alargar os seus pedidos de anulação a[os atos do Conselho de julho de 2011]».
- 24 Também referiu que, à luz da petição inicial, da carta de 17 de fevereiro de 2011 e do articulado supletivo, deveria doravante considerar-se que o presente recurso era dirigido contra os atos do Conselho de julho de 2010, de janeiro de 2011 e de julho de 2011. O recorrente acrescentou que os pedidos apresentados contra o aviso de julho de 2010 também eram mantidos e precisou que os seus pedidos de anulação tinham por objeto os atos em causa apenas na medida em que estes lhe diziam respeito.
- 25 Em 28 de outubro de 2011, a Comissão apresentou as suas alegações de intervenção.
- 26 Por carta de 15 de novembro de 2011, o Conselho informou o advogado do recorrente da sua intenção de, por ocasião do próximo reexame das medidas restritivas, manter o recorrente na lista das pessoas, grupos e entidades objeto das medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001.
- 27 Por decisão do Tribunal Geral de 8 de dezembro de 2011, o articulado supletivo foi junto aos autos.
- 28 Por carta de 20 de dezembro de 2011, o Tribunal informou as partes de que, tendo em consideração que, antes da apresentação do articulado supletivo, o prazo de recurso de anulação dos atos do Conselho de janeiro de 2011 tinha expirado, a adaptação dos pedidos do recurso interposto desses atos, em si mesma admissível, uma vez que já pedida e efetuada de forma bastante pela carta do recorrente de 17 de fevereiro de 2011, apenas seria analisada à luz dos fundamentos e argumentos apresentados por essa parte antes do termo do prazo do recurso de anulação interposto desses atos, ou seja, dos invocados na petição inicial.
- 29 O Tribunal fixou no dia 17 de fevereiro de 2012 a data-limite para a apresentação pelo Conselho e pela Comissão das respetivas observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de janeiro de 2011, e no dia 5 de março de 2012, prorrogado para 3 de abril de 2012, a data-limite para a apresentação, pelas mesmas partes, das respetivas observações sobre o articulado supletivo.
- 30 Em 22 de dezembro de 2011, o Conselho adotou a Decisão 2011/872/PESC, que atualiza a lista das pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e revoga a Decisão 2011/430 (JO L 343, p. 54), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1375/2011, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 687/2011 (JO L 343, p. 10) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de dezembro de 2011»).
- 31 Em 23 de dezembro de 2011, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2011, C 377, p. 17).
- 32 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de fevereiro de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de dezembro de 2011.

- 33 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 13 e 16 de fevereiro de 2012, a Comissão e o Conselho, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de janeiro de 2011.
- 34 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de abril de 2012, o Conselho e a Comissão, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre o articulado supletivo.
- 35 Em 25 de junho de 2012, o Conselho adotou a Decisão 2012/333/PESC, que atualiza a lista das pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e revoga a Decisão 2011/872 (JO L 165, p. 72), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 542/2012, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução n.º 1375/2011 (JO L 165, p. 12) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de junho de 2012»).
- 36 Em 26 de junho de 2012, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2012, C 186, p. 1).
- 37 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de junho de 2012, o recorrente, a convite do Tribunal, apresentou observações em resposta às observações do Conselho e da Comissão de 3 de abril de 2012.
- 38 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de julho de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de junho de 2012.
- 39 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 20 e 23 de julho de 2012, a Comissão e o Conselho, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de junho de 2012.
- 40 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 5 e 6 de setembro de 2012, a Comissão e o Conselho, a convite do Tribunal, responderam às observações do recorrente de 28 de junho de 2012.
- 41 Em 10 de dezembro de 2012, o Conselho adotou a Decisão 2012/765/PESC, que atualiza a lista das pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e que revoga a Decisão 2012/333 (JO L 337, p. 50), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1169/2012, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 542/2012 (JO L 337, p. 2) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de dezembro de 2012»).
- 42 Em 11 de dezembro de 2012, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2012, C 380, p. 6).
- 43 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de fevereiro de 2013, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de dezembro de 2012.
- 44 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, em 11 e 13 de março de 2013, a Comissão e o Conselho, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de dezembro de 2012.
- 45 Em 25 de julho de 2013, o Conselho adotou a Decisão 2013/395/PESC, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e que revoga a Decisão 2012/765 (JO L 201, p. 57), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento

de Execução (UE) n.º 714/2013, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 1169/2012 (JO L 201, p. 10) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de julho de 2013»).

- 46 Por carta de 24 de setembro de 2013, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de julho de 2013.
- 47 Por carta de 4 de outubro de 2013, o Tribunal convidou o Conselho, que respondeu a este pedido através de articulado de 28 de outubro de 2013, a apresentar alguns documentos e colocou certas questões às partes tendo em vista a audiência.
- 48 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 28 e 30 de outubro de 2013, o Conselho e a Comissão, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de julho de 2013.
- 49 Em 10 de fevereiro de 2014, o Conselho adotou a Decisão 2014/72/PESC, que atualiza e altera a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e que revoga a Decisão 2013/395 (JO L 40, p. 56), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 125/2014, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 714/2013 (JO L 40, p. 9) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de fevereiro de 2014»).
- 50 Em 28 de fevereiro de 2014, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de fevereiro de 2014.
- 51 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 4 e 5 de março de 2014, a Comissão e o Conselho, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de fevereiro de 2014.
- 52 Em 22 de julho de 2014, o Conselho adotou a Decisão 2014/483/PESC, que atualiza e altera a lista das pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 e que revoga a Decisão 2014/72 (JO L 217, p. 35), através da qual mantinha o recorrente na lista, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 790/2014 que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução n.º 125/2014 (JO L 217, p. 1) (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de julho de 2014»; os atos do Conselho de julho de 2010, de janeiro, julho e dezembro de 2011, de junho e dezembro de 2012, de julho de 2013, bem como de fevereiro e julho de 2014, são, a seguir, denominados conjuntamente «atos do Conselho de julho de 2010 a julho de 2014»).
- 53 Em 21 de setembro de 2014, o recorrente adaptou os seus pedidos contra os atos do Conselho de julho de 2014.
- 54 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 23 de outubro e 4 de novembro de 2014, o Conselho e a Comissão, a convite do Tribunal, apresentaram observações sobre a adaptação dos pedidos contra os atos do Conselho de julho de 2014.

Pedidos das partes

- 55 Resulta dos factos precedentes que, através do presente recurso, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular, na medida em que estes lhe dizem respeito, o aviso de julho 2010 e os atos do Conselho de julho de 2010 a julho de 2014 (a seguir «atos impugnados»);

— condenar o Conselho nas despesas.

56 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Considerações preliminares relativas ao objeto do recurso e ao alcance e à admissibilidade das observações do recorrente de 28 de junho de 2012

Quanto ao objeto do recurso

57 Como resulta da exposição dos factos, os atos do Conselho de julho de 2010 foram revogados e substituídos, sucessivamente, pelos atos do Conselho de janeiro, julho e dezembro de 2011, de junho e dezembro de 2012, de julho de 2013, e de fevereiro e julho de 2014.

58 O recorrente adaptou sucessivamente os seus pedidos iniciais de forma a que o seu recurso tivesse por objeto a anulação desses diferentes atos, na medida em que lhe dizem respeito. Por outro lado, manteve expressamente os seus pedidos de anulação dos atos revogados.

59 Segundo jurisprudência constante em matéria de recursos interpostos de medidas sucessivas de congelamento de fundos adotadas nos termos do Regulamento n.º 2580/2001, uma parte recorrente mantém interesse em obter a anulação de uma decisão que aplica medidas restritivas, que tenha sido revogada e substituída por uma decisão restritiva posterior, na medida em que a revogação de um ato de uma instituição não constitui o reconhecimento da sua ilegalidade e produz efeitos *ex nunc*, diversamente de um acórdão de anulação por força do qual o ato anulado é eliminado retroativamente da ordem jurídica, considerando-se que o mesmo nunca existiu (acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, a seguir «acórdão OMPI T-228/02», Colet., EU:T:2006:384, n.º 35; v. também acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, a seguir «acórdão PMOI T-256/07», Colet., EU:T:2008:461, n.ºs 45 a 48, e jurisprudência referida, e acórdão de 30 de setembro de 2009, Sison/Conselho, T-341/07, a seguir «acórdão Sison T-341/07», Colet., EU:T:2009:372, n.ºs 47 e 48).

60 Daqui resulta que o presente recurso de anulação mantém o seu objeto relativamente aos atos impugnados anteriores aos atos do Conselho de julho de 2014.

Quanto ao alcance e à admissibilidade das observações do recorrente de 28 de junho de 2012

61 Em 28 de junho de 2012, o recorrente, em resposta a um convite do Tribunal, apresentou as suas observações sobre as observações do Conselho e da Comissão, de 3 de abril de 2012, relativas ao articulado supletivo.

62 Uma vez que o recorrente intitulou as suas observações de «réplica», o Conselho, nas suas observações de 6 de setembro de 2012, objetou que o recorrente não pode ser autorizado a apresentar uma réplica relativa à totalidade do processo como inicialmente desencadeado pela apresentação da petição.

- 63 O Conselho entendeu que as trocas de articulados sobre o mérito da causa deviam ter terminado com a apresentação, pelo recorrente, do articulado supletivo e a apresentação, pelo Conselho, de observações sobre esse articulado.
- 64 Há que salientar que no presente processo, na verdade, as observações do recorrente de 28 de junho de 2012, apresentadas a convite do Tribunal, não podem constituir uma réplica, na aceção do artigo 47.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 65 Com efeito, como foi indicado nos n.ºs 20 a 22, *supra*, o recorrente não apresentou, no presente processo, uma réplica nos prazos previstos e o pedido de prorrogação do prazo para a apresentação de uma réplica, que o Tribunal deduziu da carta do recorrente de 27 de julho de 2011, foi indeferido.
- 66 No entanto, não é menos verdade que, embora as observações de 28 de junho de 2012 não possam ser tomadas em consideração no presente recurso, na medida em que visa a anulação dos atos do Conselho de julho de 2010 e de janeiro de 2011 (v., a respeito deste último, o n.º 28, *supra*), elas são admissíveis no quadro do pedido de anulação dos atos do Conselho de julho de 2011 (introduzido pela apresentação do articulado supletivo), na medida em que respondem às observações do Conselho sobre os novos fundamentos do articulado supletivo dirigidos contra os atos de julho de 2011, bem como no âmbito dos pedidos de anulação dos atos posteriores do Conselho.
- 67 Por outro lado, foi precisamente por o Tribunal considerar necessário permitir ao recorrente responder, neste contexto, às observações do Conselho, de 3 de abril de 2012, a respeito do articulado supletivo, que convidou o recorrente a apresentar observações.
- 68 Por último, resulta dos próprios termos dessas observações de 28 de junho de 2012 (v. n.º 1 dessas observações) que estas apenas visam responder às observações do Conselho, de 3 de abril de 2012, a respeito do articulado supletivo.
- 69 À luz destas clarificações relativas ao alcance das observações de 28 de junho de 2012, há que afastar as objeções do Conselho quanto à admissibilidade das referidas observações.

Quanto à admissibilidade do recurso na medida em que visa a anulação do aviso de julho de 2010

- 70 O Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o recurso é, quanto ao aviso de julho de 2010, inadmissível, uma vez que se trata de um ato não impugnável.
- 71 Em conformidade com o artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, os atos suscetíveis de ser objeto de um recurso são os atos «destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros».
- 72 Segundo jurisprudência constante, embora, para determinar se as medidas impugnadas constituem atos na aceção do artigo 263.º TFUE, deva atender-se à sua substância, só constituem atos ou decisões suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses da parte recorrente, modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica [v. despacho de 14 de maio de 2012, *Sepracor Pharmaceuticals (Irlanda)/Comissão*, C-477/11 P, EU:C:2012:292, n.ºs 50 e 51 e jurisprudência referida].
- 73 No caso em apreço, a manutenção do recorrente na lista de congelamento de fundos da União Europeia (a seguir «lista de congelamento de fundos») foi efetuada pelos atos do Conselho de julho de 2010.
- 74 O aviso de julho de 2010, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* no dia seguinte ao da adoção desses atos, teve unicamente por objeto tentar informar as pessoas, grupos e entidades cujos fundos se mantinham congelados em execução desses atos das possibilidades que lhes eram oferecidas para

requerer às autoridades nacionais competentes a autorização para utilizar os fundos congelados para certas necessidades, para pedir ao Conselho a exposição dos motivos da sua manutenção na lista de congelamento de fundos, para pedir ao Conselho para reexaminar a sua decisão de manutenção e, por último, para interpor recurso para o juiz da União.

- 75 Nesta medida, o aviso de julho de 2010 não produziu efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica.
- 76 Por conseguinte, uma vez que esse aviso não constitui um ato impugnável, o presente recurso deve ser julgado inadmissível na parte em que tem por objeto a sua anulação.

Quanto ao pedido de anulação dos atos do Conselho de julho de 2010 a julho de 2014

- 77 Em apoio do seu pedido de anulação dos atos do Conselho de julho de 2010 e de janeiro de 2011, o recorrente invoca, na petição, quatro fundamentos, relativos, em substância, o primeiro, à violação dos seus direitos de defesa, o segundo, a um erro manifesto de apreciação, o terceiro, à violação do direito de propriedade e, o quarto, à violação do dever de fundamentação.
- 78 Em apoio do seu pedido de anulação dos atos do Conselho de julho e dezembro de 2011, de junho e dezembro de 2012, de julho de 2013, bem como de fevereiro e julho de 2014 (a seguir, em conjunto, «atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014»), o recorrente invoca, no articulado supletivo e nas suas adaptações dos pedidos posteriores, oito fundamentos de anulação, relativos, o primeiro à violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, o segundo a erros quanto à materialidade dos factos, o terceiro a um erro de apreciação quanto ao caráter terrorista do recorrente, o quarto à insuficiente tomada em consideração da evolução da situação «devido ao decurso do tempo», o quinto à violação do princípio de não ingerência, o sexto à violação do dever de fundamentação, o sétimo à violação dos seus direitos de defesa e do direito à tutela jurisdicional efetiva e o oitavo à violação do direito de propriedade.
- 79 Importa começar pelo exame dos quarto e sexto fundamentos de anulação dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, considerados em conjunto, relativos à insuficiente tomada em consideração da evolução da situação «devido ao decurso do tempo» e à violação do dever de fundamentação.
- 80 O recorrente afirma que o congelamento dos fundos deve assentar em razões específicas e concretas que demonstrem que essa medida ainda é necessária. O Conselho é obrigado a prestar uma atenção muito particular às consequências dos processos iniciados a nível nacional. Ora, no caso vertente, o Conselho limitou-se a citar uma série de factos e a afirmar que as decisões nacionais ainda estavam em vigor. Não resulta da fundamentação dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 que esta instituição se tenha realmente interessado pelas consequências nacionais das medidas adotadas contra o recorrente. Por conseguinte, o recorrente acusa o Conselho de não ter tomado suficientemente em conta a evolução da situação «devido ao decurso do tempo».
- 81 O Conselho deveria ter incluído na fundamentação dos seus atos os elementos suscetíveis de demonstrar a existência de provas e indícios sérios na base das decisões nacionais. No entanto, as exposições de motivos enviadas ao recorrente não continham nenhuma precisão a esse respeito. A fundamentação dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 não podia ter-se limitado a evocar a existência das decisões nacionais, mas deveria, além disso, ter enunciado as informações pertinentes que o Conselho tirava dessas decisões para sustentar a sua própria decisão. Ora, o Conselho não apresenta qualquer indicação dos factos imputados ao recorrente nessas decisões nacionais.

- 82 O Conselho contesta não ter tomado suficientemente em conta a evolução da situação «devido ao decurso do tempo». Após a primeira inscrição do recorrente na lista de congelamento de fundos em 2003, o recorrente foi mantido nessa lista, após reexames periódicos do Conselho, com base nas medidas adotadas pelas autoridades americanas e do Reino Unido.
- 83 O Conselho considera que as exposições de motivos, lidas em conjunto com os atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, apresentam motivos convincentes que satisfazem o dever de fundamentação.
- 84 Em primeiro lugar, importa recordar que o Conselho, na sequência da adoção, com base em decisões de autoridades nacionais competentes, de uma decisão de inclusão de uma pessoa ou de um grupo na lista de congelamento de fundos, deve certificar-se regularmente, pelo menos uma vez por semestre, de que a manutenção do interessado na lista controvertida continua a justificar-se.
- 85 Embora a verificação da existência de uma decisão de uma autoridade nacional que corresponde à definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 constitua uma condição essencial prévia à adoção, pelo Conselho, de uma decisão inicial de congelamento de fundos, a verificação do seguimento dado a esta decisão a nível nacional afigura-se indispensável no contexto da adoção de uma decisão subsequente de congelamento de fundos (acórdãos OMPI T-228/02, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2006:384, n.º 117, e de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, EU:T:2007:207, n.º 164). A questão relevante para a análise da manutenção de uma pessoa na lista controvertida é a de saber se, desde a inclusão dessa pessoa na referida lista ou desde o reexame anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão relativa ao envolvimento dessa pessoa em atividades terroristas (acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, Colet., EU:C:2012:711, n.º 82).
- 86 Em segundo lugar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE, que deve ser adaptada à natureza do ato em causa e do contexto em que foi adotado, deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização da legalidade. 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 (v. acórdão OMPI T-228/02, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2006:384, n.º 141 e jurisprudência referida).
- 87 No contexto da adoção de uma decisão de congelamento de fundos ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001, a fundamentação deste deve ser apreciada, acima de tudo, à luz das condições legais de aplicação deste regulamento a um caso concreto, tal como enunciadas no seu artigo 2.º, n.º 3, e, por remissão quer para o artigo 1.º, n.º 4 ou para o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, consoante se trate de uma decisão inicial ou de uma decisão subsequente de congelamento de fundos (acórdão OMPI T-228/02, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2006:384, n.º 142).
- 88 A este respeito, o Tribunal não pode admitir que a fundamentação possa consistir apenas numa formulação geral e estereotipada, decalcada da redação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.ºs 4 ou 6, da Posição Comum 2001/931. Em conformidade com os princípios recordados *supra*, o Conselho deve mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal da sua decisão e as considerações que o levaram a tomá-la. A fundamentação dessa medida deve, pois, indicar as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considera que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v. acórdão OMPI T-228/02, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2006:384, n.º 143 e jurisprudência referida).

- 89 Por conseguinte, 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, em particular a existência de uma decisão nacional adotada 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 objeto de uma medida de congelamento de fundos (acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.º 60).
- 90 Em terceiro lugar, quanto à fiscalização exercida pelo Tribunal Geral, este reconheceu que o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a tomar em consideração tendo em vista a adoção de sanções económicas e financeiras com base nos artigos 75.º TFUE, 215.º TFUE e 352.º TFUE, em conformidade com uma posição comum adotada no âmbito da política externa e de segurança comum. Este poder de apreciação respeita, em especial, às considerações de oportunidade em que tais decisões se baseiam (v. acórdão Sison/Conselho, T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.º 97 e jurisprudência referida). No entanto, embora o Tribunal Geral reconheça ao Conselho uma margem de apreciação na matéria, isso não implica que deva abster-se de fiscalizar a interpretação, por esta instituição, dos dados pertinentes. Com efeito, o juiz da União deve, designadamente, verificar não só a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação complexa e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram. Porém, no âmbito desta fiscalização, não lhe compete substituir a apreciação do Conselho pela sua própria apreciação em matéria de oportunidade (v. acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.º 98 e jurisprudência referida).
- 91 Em quarto lugar, quanto aos fundamentos jurídicos e factuais de uma decisão de congelamento de fundos em matéria de terrorismo, há que recordar que, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a lista de congelamento de fundos é fixada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente relativamente a essa pessoa, esse grupo ou essa entidade, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativos a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios e credíveis, ou de uma condenação por esses factos.
- 92 O Tribunal de Justiça, no seu acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido no n.º 85 *supra* (EU:C:2012:711), recordou que resulta da referência, no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a uma decisão de uma «autoridade competente», e da menção a «informações precisas» e a «provas e indícios sérios», que esta disposição tem por objetivo proteger as pessoas em causa mediante a garantia de que a sua inclusão pelo Conselho na lista controvertida só se verifica com uma base factual suficientemente sólida, e que a referida posição comum se destina a atingir esse objetivo recorrendo à exigência de uma decisão tomada por uma autoridade nacional (n.º 68 do acórdão). Com efeito, observou o Tribunal de Justiça, a União não tem meios para conduzir ela própria investigações relativas ao envolvimento de uma pessoa em atos de terrorismo (n.º 69 do acórdão).
- 93 É à luz das considerações precedentes que importa examinar os fundamentos invocados pelo Conselho para fundamentar os seus atos de julho de 2011 a julho de 2014.
- 94 As exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 começam por um parágrafo no qual o Conselho descreve o recorrente como um «grupo envolvido em atos de terrorismo que, a partir de 1988, cometeu e reivindicou regularmente atentados que visavam alvos israelitas, nomeadamente raptos, ataques a civis com arma branca e arma de fogo, bem como atentados suicidas à bomba nos transportes públicos e em locais públicos». O Conselho indica que «o Hamas organizou atentados tanto do lado israelita da ‘Linha verde’ como nos Territórios Ocupados» e que, «em março de 2005, o Hamas proclamou uma ‘tahdia’ (acalmia), que implicou uma redução das suas atividades».

O Conselho prossegue indicando que, «não obstante, em 21 de setembro de 2005, uma célula do Hamas raptou e posteriormente assassinou um israelita [e que,] numa gravação vídeo, o Hamas afirmou ter raptado esse homem para tentar negociar a libertação de prisioneiros palestinos detidos por Israel». O Conselho enuncia que «militantes do Hamas participaram em lançamentos de roquettes visando o sul de Israel a partir da Faixa de Gaza [e que], no passado, para cometer atentados contra civis em Israel, o Hamas recrutou kamikazes oferecendo apoio às suas famílias». O Conselho afirma que, «em junho de 2006, o Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) esteve implicado na operação que levou ao rapto do soldado israelita Gilad Shalit» (primeiros parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014). A partir da exposição de motivos do Regulamento de Execução n.º 1375/2011, de 22 de dezembro de 2011, o Conselho indica que, «em 11 de outubro de 2011, o [soldado Gilad Shalit] foi libertado pelo Hamas no âmbito de uma troca de prisioneiros com Israel após ter estado detido durante cinco anos».

- 95 Em seguida, o Conselho estabelece uma lista de «atividades terroristas» que o Hamas, em seu entender, levou a cabo recentemente, a partir do mês de janeiro de 2010 (segundos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014).
- 96 O Conselho, após ter considerado que «esses atos estão abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 3, [alíneas] a), b), c), d), f) e g), da Posição Comum 2001/931, e foram cometidos tendo em vista alcançar os objetivos enunciados no artigo 1.º, n.º 3, [alíneas] i), ii) e iii), da referida Posição Comum», e que o «Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem), está abrangido pelo artigo 2.º, n.º 3, [alínea] ii), do Regulamento n.º 2580/2001» (terceiros e quartos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014), evoca decisões que autoridades americanas e do Reino Unido terão adotado em 2001 contra o recorrente, como decorre da fundamentação e dos autos (quintos a sétimos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014). Na exposição de motivos do Regulamento de Execução n.º 790/2014, de 22 de julho de 2014, o Conselho evoca, pela primeira vez, uma decisão americana de 18 de julho de 2012.
- 97 Essas decisões evocadas pelo Conselho são, por um lado, uma decisão do Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior, Reino Unido), de 29 de março de 2001, por outro, decisões do Governo dos Estados Unidos adotadas em aplicação da section 219 do US Immigration and Nationality Act (lei dos Estados Unidos relativa à imigração e à nacionalidade, a seguir «INA») e do Decreto Executivo 13224.
- 98 Quanto a essas decisões, o Conselho faz referência ao facto de que a decisão do Reino Unido é regularmente reexaminada por uma comissão governamental nacional e as decisões americanas são suscetíveis de um controlo administrativo e judicial.
- 99 O Conselho deduz dessas considerações que «[a] s decisões que foram tomadas em relação ao Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem) foram, por conseguinte, tomadas por autoridades competentes na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931» (oitavos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014).
- 100 Por último, o Conselho «constata que as decisões acima referidas [...] ainda se encontram em vigor e [...] considera que os motivos que justificaram a inscrição do Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din-al-Qassem) na lista [de congelamento de fundos] permanecem válidos» (nonos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014). O Conselho conclui que o recorrente deve continuar a figurar nessa lista (décimos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014).
- 101 Importa, antes de mais e independentemente da questão de saber se as deduções expostas no n.º 99 *supra* estão corretas, salientar que, ainda que a lista dos factos de violência para o período posterior a 2004 e, mais especificamente, para o período de 2010/2011, incluída pelo Conselho nos primeiros e segundos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de

2014 desempenhe um papel determinante na apreciação da oportunidade de manter o congelamento dos fundos do recorrente, uma vez que essa lista serve de base à constatação pelo Conselho da existência de atos de terrorismo cometidos pelo recorrente durante esse período, nenhum desses factos foi analisado nas decisões nacionais de 2001 invocadas nos quintos e sextos parágrafos das referidas exposições de motivos.

- 102 Com efeito, todos esses factos são posteriores a essas decisões nacionais e, por conseguinte, não podem ter sido analisados nessas decisões.
- 103 Ora, embora as exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 enunciem que as decisões nacionais que evocam permaneceram em vigor, não contêm nenhuma referência a decisões nacionais mais recentes e ainda menos aos fundamentos dessas decisões, com exceção dos atos do Conselho de julho de 2014, que mencionam, pela primeira vez, uma decisão americana de 18 de julho de 2012.
- 104 Confrontado com as críticas do recorrente a esse respeito, o Conselho não apresenta nenhuma decisão mais recente das autoridades americanas ou do Reino Unido que prove que dela dispunha aquando da adoção dos seus atos de julho de 2011 a julho de 2014, e da qual resulte, concretamente, que os factos posteriores a 2004 relatados nas exposições de motivos tinham sido efetivamente analisados e tidos em conta por essas autoridades.
- 105 Assim, quanto ao processo no Reino Unido, o Conselho não apresenta nenhuma decisão posterior a 2001.
- 106 No que respeita às decisões americanas adotadas em aplicação da section 219 do INA, o Conselho não apresenta nenhuma decisão posterior a 2003. Quanto à decisão de 18 de julho de 2012, adotada nos termos da section 219 do INA e mencionada pela primeira vez na exposição de motivos dos atos do Conselho de julho de 2014, o Conselho não fornece nenhum elemento que permita conhecer a fundamentação concreta dessa decisão em relação com a lista dos factos de violência que figuram na exposição de motivos desses atos. Em termos mais gerais e no que respeita aos fundamentos da designação efetuada em aplicação da section 219 do INA, o Conselho apresenta apenas um documento de 1997. Quanto às decisões americanas adotadas em aplicação do Decreto Executivo 13224, o Conselho apenas apresenta ao Tribunal uma decisão de 31 de outubro de 2001. O Conselho não apresenta nenhuma decisão posterior do Governo dos Estados Unidos em aplicação desse diploma. Quanto aos fundamentos da designação, o Conselho apresenta um documento não datado, emitido pelo Tesouro americano, e que menciona o Hamas fazendo referência a factos que remontam a junho de 2003, para os mais recentes.
- 107 Quanto às decisões nacionais evocadas pela primeira vez na audiência, constituem — além do facto de não serem apresentadas — uma tentativa de fundamentação extemporânea, inadmissível (v., neste sentido, acórdãos de 12 de novembro de 2013, *North Drilling/Conselho*, T-552/12, EU:T:2013:590, n.º 26, e de 12 de dezembro de 2013, *Nabipour e o./Conselho*, T-58/12, EU:T:2013:640, n.ºs 36 a 39). Além disso, há que referir que essas decisões não figuram na exposição de motivos dos atos do Conselho de junho de 2014, posteriores à audiência.
- 108 Em contrapartida, o Conselho alega, nas suas observações sobre o articulado supletivo, que bastaria consultar a imprensa para constatar que o recorrente reivindica regularmente atos de terrorismo.
- 109 Esta consideração, conjugada com a falta de qualquer referência, nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, a decisões de autoridades competentes mais recentes do que os factos imputados e que remetam para os ditos factos, mostra claramente que o Conselho não baseou a sua imputação ao recorrente dos atos de terrorismo tomados em conta relativamente ao período posterior a 2004 em apreciações constantes de decisões de autoridades competentes, mas em informações que retirou da imprensa.

- 110 No entanto, como resulta dos elementos recordados nos n.ºs 91 e 92 *supra*, a Posição Comum 2001/931 exige, para a proteção das pessoas em causa e tendo em conta a inexistência de meios de investigação próprios da União, que a base factual de uma decisão da União de congelamento de fundos em matéria de terrorismo assente não em elementos que o Conselho retire da imprensa ou da Internet, mas em elementos concretamente analisados e considerados nas decisões das autoridades nacionais competentes na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 111 É apenas nessa base factual fiável que cabe em seguida ao Conselho exercer a ampla margem de apreciação que detém no âmbito da adoção de decisões de congelamento de fundos ao nível da União, em particular no que diz respeito às considerações de oportunidade em que essas decisões assentam.
- 112 Resulta das considerações que precedem que o Conselho não respeitou essas exigências da Posição Comum 2001/931.
- 113 A fundamentação dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 revela, de resto, um raciocínio do Conselho feito em sentido inverso ao que exige essa posição comum.
- 114 Assim, em vez de tomar, para fundamento factual da sua apreciação, decisões adotadas pelas autoridades competentes que tenham tomado em consideração factos precisos e atuado com base neles, e em seguida verificar que os referidos factos são efetivamente «atos de terrorismo» e que o grupo em questão é efetivamente «um grupo» na aceção das definições constantes da Posição Comum 2001/931, para, por fim, decidir, nesta base e no exercício do seu amplo poder de apreciação, adotar uma decisão a nível da União, o Conselho, nas exposições de motivos desses atos de julho de 2011 a julho de 2014, procede em sentido inverso.
- 115 Começa por fazer apreciações que são, na realidade, as suas próprias apreciações, qualificando o recorrente de terrorista desde a primeira frase das exposições de motivos — o que encerra a questão que esses fundamentos supostamente devem decidir — e imputando-lhe uma série de factos de violência que recolheu na imprensa e na Internet (primeiros e segundos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014).
- 116 Há que salientar, a este respeito, que a circunstância de se tratar de um reexame da lista de congelamento de fundos, portanto, subsequente a exames anteriores, não pode justificar essa qualificação efetuada à partida. Sem ignorar o passado, o reexame de uma medida de congelamento de fundos está, por hipótese, aberta à possibilidade de a pessoa ou o grupo em questão já não ser terrorista no momento em que o Conselho decide. É portanto apenas na sequência deste reexame que o Conselho pode tirar a sua conclusão.
- 117 O Conselho observa, em seguida, que os factos que imputa ao recorrente estão abrangidos pela definição de ato de terrorismo na aceção da Posição Comum 2001/931 e que o recorrente é um grupo na aceção desta posição (terceiros e quartos parágrafos das exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014).
- 118 Só depois destas explicações é que o Conselho evoca decisões de autoridades nacionais, as quais são todavia, pelo menos relativamente aos atos do Conselho de julho de 2011 a fevereiro de 2014, anteriores aos factos imputados.
- 119 O Conselho não tenta justificar, nas exposições de motivos destes atos, que eventuais decisões nacionais de reexame posteriores, ou outras decisões de autoridades competentes, efetivamente examinaram e atenderam aos factos concretos que constam do início das referidas exposições de motivos. Limita-se, nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a fevereiro de 2014, a citar as decisões nacionais iniciais e a indicar, sem mais, que ainda estão em vigor. Apenas nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2014 é que este menciona uma decisão

americana posterior aos factos concretamente imputados ao recorrente, mas sem também justificar neste caso que essa decisão examinou efetivamente e teve em conta os factos concretos que figuram no início da referida exposição de motivos.

- 120 O presente processo, à semelhança do processo em que foi proferido o acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, Colet, EU:T:2014:885), difere claramente dos outros processos que inauguraram o contencioso perante o Tribunal Geral, relativo às medidas de congelamento de fundos em matéria de terrorismo posteriormente à adoção da Posição Comum 2001/931 (processos Al-Aqsa/Conselho, Sison/Conselho e People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho).
- 121 Com efeito, enquanto, nesses primeiros processos do contencioso da União em matéria de terrorismo, a base factual dos regulamentos do Conselho tinha a sua fonte nas decisões das autoridades nacionais competentes, o Conselho deixou de se basear, no caso em apreço, em factos que começaram por ser apreciados por autoridades nacionais, procedendo ele próprio às suas imputações factuais autónomas com base na imprensa ou na Internet. Ao fazê-lo, o Conselho exerce as funções de «autoridade competente» na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, o que, contudo, como salientou em substância o Tribunal de Justiça, não é da sua competência em conformidade com essa posição comum nem tem meios para fazer.
- 122 Assim, no processo em que foi proferido o acórdão PMOI T-256/07, n.º 59 *supra* (EU:T:2008:461, n.º 90), os atos identificados nos fundamentos de congelamento de fundos comunicados pelo Conselho à People's Mojahedin Organization of Iran (a seguir «PMOI») não resultavam de apreciações autónomas do Conselho, mas das apreciações da autoridade nacional competente. Como resulta do n.º 90 do acórdão PMOI T-256/07, já referido no n.º 59 *supra* (EU:T:2008:461), a exposição de motivos de 30 de janeiro de 2007 transmitida ao grupo em questão (a PMOI) mencionava atos de terrorismo de que a PMOI foi responsável e indicava que, «em razão desses atos, tinha sido adotada uma decisão por uma autoridade nacional competente». Os atos identificados na exposição de motivos do Conselho de 30 de janeiro de 2007 comunicados à PMOI tinham, portanto, sido examinados e tidos em conta contra esse grupo pela autoridade nacional competente. A enumeração desses atos não resultava, contrariamente ao presente caso, de apreciações autónomas do Conselho.
- 123 Do mesmo modo, no processo T-348/07, Al-Aqsa/Conselho, o Tribunal Geral dispunha do texto das decisões de autoridades competentes invocadas na exposição de motivos dos regulamentos impugnados e analisou-os detalhadamente. O Tribunal Geral concluiu que o Conselho não tinha cometido nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que o recorrente sabia que os fundos por ele recolhidos seriam utilizados para fins de terrorismo (acórdão de 9 de setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho, T-348/07, Colet., EU:T:2010:373, n.ºs 121 a 133). A base factual em que o Conselho trabalhava era, portanto, segundo as constatações do Tribunal Geral, uma base factual absolutamente sã, que decorria diretamente das constatações efetuadas pelas autoridades nacionais competentes. No acórdão de 11 de julho de 2007, Al-Aqsa/Conselho (T-327/03, EU:T:2007:211), resulta claramente dos fundamentos (n.ºs 17 a 20 do acórdão) que as apreciações em que assentou a medida de congelamento de fundos da União tinham por base constatações factuais que não eram próprias ao Conselho mas provenientes de decisões de autoridades nacionais competentes.
- 124 De igual modo, no processo T-341/07 Sison/Conselho, as apreciações em que assentou a medida de congelamento de fundos tinham por base constatações factuais que não eram próprias ao Conselho, mas provenientes de decisões com autoridade de caso julgado adotadas por autoridades nacionais competentes [Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) e arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal da Região de Haia, Países Baixos)] (acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 1, 88, 100 a 105).

- 125 Deve acrescentar-se que, na verdade, a fundamentação factual dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, ou seja, a lista dos factos imputados pelo Conselho ao recorrente no presente caso, não constitui uma apreciação judicial revestida da autoridade do caso julgado. Não é menos verdade que esta fundamentação factual dos atos em causa teve um papel determinante na apreciação, pelo Conselho, da oportunidade de manter o recorrente na lista de congelamento de fundos e que o Conselho, longe de demonstrar ter retirado essa fundamentação de decisões de autoridades competentes, demonstra, na realidade, que se baseou em informações retiradas da imprensa.
- 126 O Tribunal Geral considera que esta abordagem viola o sistema a dois níveis instituído pela Posição Comum 2001/931 em matéria de terrorismo.
- 127 Embora, como salientou o Tribunal de Justiça, a questão importante quando se procede a uma reapreciação consiste em saber se, desde a inclusão da pessoa em causa na lista de congelamento de fundos ou desde o reexame anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite tirar a mesma conclusão no que respeita ao envolvimento dessa pessoa em atividades terroristas (acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido no n.º 85 *supra*, EU:C:2012:711, n.º 82), com a consequência de que o Conselho pode, se for caso disso, no quadro do seu amplo poder de apreciação, decidir manter uma pessoa na lista de congelamento de fundos na falta de uma modificação na situação factual, não deixa de ser verdade que qualquer novo ato de terrorismo que o Conselho insere na sua fundamentação por ocasião desse reexame, para justificar a manutenção da pessoa em causa na lista de congelamento de fundos, deve, no sistema decisório a dois níveis da Posição Comum 2001/931 e em razão da inexistência de meios de investigação do Conselho, ter sido objeto de um exame e de uma decisão de uma autoridade competente na aceção desta posição comum (acórdão LTTE/Conselho, já referido no n.º 120 *supra*, EU:T:2014:885, n.º 204.).
- 128 É em vão que o Conselho e a Comissão sugerem que a falta de referência, nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, a decisões de autoridades competentes precisas que tenham concretamente examinado e tido em conta os factos reproduzidos no início dos referidos fundamentos, é imputável ao recorrente, que poderia e deveria, segundo o Conselho e a Comissão, ter contestado as medidas restritivas adotadas a seu respeito a nível nacional.
- 129 Por um lado, a obrigação do Conselho de basear as suas decisões de congelamento de fundos em matéria de terrorismo numa base factual que assente em decisões de autoridades competentes decorre diretamente do sistema a dois níveis instituído pela Posição Comum 2001/931, como confirmado pelo acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido no n.º 85 *supra* (EU:C:2012:711, n.ºs 68 e 69).
- 130 Esta obrigação não está, portanto, condicionada pelo comportamento da pessoa ou do grupo em causa. O Conselho deve, por força do dever de fundamentação, que é uma formalidade essencial, indicar, nos fundamentos das suas decisões de congelamento de fundos, as decisões de autoridades nacionais competentes que tenham concretamente examinado e tido em conta os atos terroristas por ele retomados como base factual das suas próprias decisões.
- 131 Por outro lado, o argumento do Conselho e da Comissão mais não faz, em definitivo, do que corroborar a afirmação, já feita no n.º 109, *supra*, segundo a qual o Conselho se baseou, na realidade, não em apreciações contidas nas decisões de autoridades competentes, mas em informações por ele retiradas da imprensa e da Internet. A este respeito, parece paradoxal que o Conselho acuse o recorrente de não ter contestado a nível nacional imputações factuais que não consegue ele próprio associar a uma qualquer decisão de uma autoridade competente precisa.
- 132 Por último, importa salientar que as considerações feitas *supra* não excedem o âmbito da fiscalização restrita que incumbe ao Tribunal Geral e que consiste, sem pôr em causa o amplo poder de apreciação do Conselho, em fiscalizar o respeito do processo e a exatidão material dos factos. Foi assim, de resto, que o Tribunal Geral, no acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*

- (EU:T:2009:372), apreciou — e declarou — que as alegações de facto contra J. M. Sison constantes da exposição de motivos da sua manutenção na lista de congelamento de fundos estavam devidamente fundamentadas pelas conclusões de facto soberanamente feitas nas decisões das autoridades neerlandesas (Raad van State e arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage) invocadas pelo Conselho nos mesmos fundamentos (acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 87 e 88).
- 133 Ao invés, no caso vertente, o Tribunal Geral não dispõe, nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014, das referências de nenhuma decisão de uma autoridade competente a cujos motivos poderia ligar os factos acolhidos pelo Conselho contra o recorrente.
- 134 Além disso, e ainda no acórdão Sison T-341/07, já referido no n.º 59 *supra* (EU:T:2009:372), deve salientar-se que, embora tendo constatado que os factos constantes das exposições de motivos dos atos do Conselho provinham efetivamente das duas decisões neerlandesas invocadas nessas mesmas exposições de motivos, o Tribunal Geral nem por isso deixou, em seguida, de negar a essas decisões neerlandesas a natureza de decisões de autoridades competentes, pelo facto de que não visavam a aplicação de uma medida de tipo preventivo ou repressivo contra o interessado a título de combate ao terrorismo (acórdão Sison T-341/07, n.º 59 *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 107 a 115).
- 135 Se o Tribunal Geral pôde assim afastar conclusões de facto que no entanto provinham de autoridades competentes, pelo facto de as decisões dessas autoridades não serem «condenações, aberturas de inquéritos ou de processos», isso implica que não pode, no caso vertente, conceder a artigo 5 de imprensa — de qualquer modo não mencionados nas exposições de motivos dos atos do Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 — o estatuto processual e probatório reservado pela Posição Comum 2001/931 exclusivamente às decisões de autoridades competentes.
- 136 O Tribunal considera, por fim, oportuno salientar a importância das garantias concedidas pelos direitos fundamentais neste contexto (v. conclusões França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Colet, EU:C:2011:482, n.ºs 235 a 238).
- 137 Tendo em conta as considerações que precedem, há que concluir que o Conselho, ao adotar os seus atos de julho de 2011 a julho de 2014 nas condições acima expostas, violou tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como o dever de fundamentação.
- 138 Porém, o Conselho alega que o envolvimento do recorrente no terrorismo se confirmou, de qualquer modo, no quadro do presente recurso. Remete, a este respeito, para as passagens da petição nas quais o recorrente indica só momentaneamente se ter afastado da sua linha de conduta que consiste em poupar as populações civis, a partir do «massacre do túmulo dos patriarcas», cometido por um israelita em 25 de fevereiro de 1994, e nas quais indica que o recurso aos atentados-suicidas foi apenas transitório. O Conselho acrescenta que o recorrente não contesta a sua responsabilidade na captura do soldado Gilad Shalit e na morte de soldados israelitas.
- 139 Não pode deixar de se observar que, ao fazê-lo, o Conselho procede, em substância perante o Tribunal Geral, a uma substituição dos fundamentos dos seus atos de julho de 2011 a julho de 2014, através de uma redução dos fundamentos inicialmente acolhidos nesses atos a alguns elementos factuais que, segundo o Conselho, o recorrente terá admitido no Tribunal Geral.
- 140 No entanto, o Tribunal não pode, nas circunstâncias do caso em apreço, adotar uma apreciação que compete ao Conselho efetuar, deliberando por unanimidade.
- 141 Tendo em conta as considerações precedentes, das quais resulta que o Conselho violou tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como, na falta de referência na fundamentação a decisões das autoridades competentes relativas aos factos imputados ao recorrente, o dever de fundamentação, há que anular, na medida em que dizem respeito ao recorrente, os atos do Conselho de julho de 2011 a

julho de 2014, bem como os atos do Conselho de julho de 2010 e de janeiro de 2011, em relação aos quais é pacífico que contêm a mesma falta de referência a decisões de autoridades competentes relativas aos factos imputados ao recorrente e que estão, portanto, viciados pela mesma violação do dever de fundamentação.

- 142 O Tribunal salienta que estas anulações, realizadas por motivos processuais fundamentais, não implicam uma apreciação de mérito sobre a questão da qualificação do recorrente de grupo terrorista na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 143 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que dar provimento ao presente recurso e anular os atos impugnados, exceto no que respeita ao aviso de julho de 2010, relativamente ao qual há que negar provimento ao recurso (v. n.º 76, *supra*).
- 144 No que diz respeito aos efeitos no tempo destas anulações, importa, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a natureza dos atos impugnados à luz do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, salientar que o artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, permite ao juiz da União indicar, quando o considerar necessário, quais os efeitos dos atos que anula que se devem considerar subsistentes.
- 145 Nas circunstâncias do caso vertente, o Tribunal considera que, para evitar o risco de um prejuízo sério e irreversível para a eficácia das medidas restritivas, tendo em conta a importante incidência das medidas restritivas em causa nos direitos e liberdades do recorrente, há que, por força do artigo 264.º TFUE, suspender a produção de efeitos do presente acórdão a respeito dos atos do Conselho de julho de 2014 por um período de três meses a contar da sua prolação ou, se for interposto recurso no prazo referido no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, até que o Tribunal de Justiça decida sobre o mesmo.

Quanto às despesas

- 146 Nos termos do 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 Conselho sido vencido quanto ao essencial, deve ser condenado nas despesas, de acordo com o pedido do recorrente.
- 147 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

- 1) São anuladas, na parte em que dizem respeito ao Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem), as Decisões 2010/386/PESC do Conselho, de 12 de julho de 2010, 2011/70/PESC do Conselho, de 31 de janeiro de 2011, 2011/430/PESC do Conselho, de 18 de julho de 2011, que atualizam a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, as Decisões 2011/872/PESC do Conselho, de 22 de dezembro de 2011, 2012/333/PESC do Conselho, de 25 de junho de 2012, 2012/765/PESC do Conselho, de 10 de dezembro de 2012, 2013/395/PESC do Conselho, de 25 de julho de 2013, 2014/72/PESC do Conselho, de 10 de fevereiro de 2014, e 2014/483/PESC do Conselho, de 22 de julho de 2014, que atualizam a lista de pessoas,

grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo e revogam, respetivamente, as Decisões 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 e 2014/72.

- 2) São anulados, na parte em que dizem respeito ao Hamas (incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem), os Regulamentos de Execução (UE) n.º 610/2010 do Conselho, de 12 de julho de 2010, n.º 83/2011 do Conselho, de 31 de janeiro de 2011, n.º 687/2011 do Conselho, de 18 de julho de 2011, n.º 1375/2011 do Conselho, de 22 de dezembro de 2011, n.º 542/2012 do Conselho, de 25 de junho de 2012, n.º 1169/2012 do Conselho, de 10 de dezembro de 2012, n.º 714/2013 do Conselho, de 25 de julho de 2013, n.º 125/2014 do Conselho, de 10 de fevereiro de 2014, e n.º 790/2014 do Conselho, de 22 de julho de 2014, que dão execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revogam, respetivamente, os Regulamentos de Execução (UE) n.º 1285/2009, n.º 610/2010, n.º 83/2011, n.º 687/2011, n.º 1375/2011, n.º 542/2012, n.º 1169/2012, n.º 714/2013 e n.º 125/2014.**
- 3) São mantidos durante três meses a contar da data da prolação do presente acórdão ou, se for interposto recurso no prazo referido no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, até que o Tribunal de Justiça decida sobre o mesmo, os efeitos da Decisão 2014/483 e do Regulamento de Execução n.º 790/2014.**
- 4) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 5) O Conselho da União Europeia é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas do Hamas.**
- 6) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de dezembro de 2014.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	2
Tramitação processual e novos desenvolvimentos no decurso da instância	2
Pedidos das partes	6
Questão de direito	7
Considerações preliminares relativas ao objeto do recurso e ao alcance e à admissibilidade das observações do recorrente de 28 de junho de 2012	7
Quanto ao objeto do recurso	7
Quanto ao alcance e à admissibilidade das observações do recorrente de 28 de junho de 2012....	7
Quanto à admissibilidade do recurso na medida em que visa a anulação do aviso de julho de 2010...	8
Quanto ao pedido de anulação dos atos do Conselho de julho de 2010 a julho de 2014	9
Quanto às despesas	18