



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

16 de outubro 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 — Aplicabilidade do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 às situações de conflito armado — Possibilidade de uma autoridade de um Estado terceiro ser qualificada de autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931/PESC — Base factual das decisões de congelamento de fundos — Referência a atos terroristas — Necessidade de uma decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931»

Nos processos apensos T-208/11 e T-508/11,

**Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)**, com sede em Herning (Dinamarca), representada por V. Koppe, A. M. van Eik e T. Buruma, advogados,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por G. Étienne e E. Finnegan, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

**Reino dos Países Baixos**, representado, no processo T-208/11, inicialmente por M. Bulterman, N. Noort e C. Schillemans, e em seguida, bem como no processo T-508/11, por C. Wissels, Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,

interveniante nos processos T-208/11 e T-508/11,

por

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado, inicialmente por S. Behzadi Spencer, H. Walker, S. Brighouse, e em seguida por S. Behzadi-Spencer, H. Walker e E. Jenkinson, na qualidade de agentes, assistidos por M. Gray, barrister,

interveniante no processo T-208/11,

e por

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

\* \* Língua do processo: inglês.

interveniente nos processos T-208/11 e T-508/11,

que tem por objeto inicial, no processo T-208/11, um pedido de anulação do Regulamento de Execução (UE) n.º 83/2011 do Conselho, de 31 de janeiro de 2011, que dá 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 revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 610/2010 (JO L 28, p. 14), e, no processo T-508/11, um pedido de anulação do Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2011 do Conselho, de 18 de julho de 2011, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revoga os Regulamentos de Execução (UE) n.º 610/2010 e (UE) n.º 83/2011 (JO L 188, p. 2), na parte em que estes atos dizem respeito à recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada),

composto por: F. Dehousse (relator), exercendo funções de presidente, I. Wiszniewska-Białicka, E. Buttigieg, A. M. Collins e I. Ulloa Rubio, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

após a audiência de 26 de fevereiro de 2014,

profere o presente

### Acórdão

#### Factos na origem do litígio e tramitação do processo

- 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 Em 29 de maio de 2006, o Conselho adotou a Decisão 2006/379/CE, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2005/930/CE (JO L 144, p. 21). Através desta decisão, o Conselho inscreveu a recorrente, os Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), na lista de congelamento de fundos prevista no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (a seguir «lista de congelamento de fundos»). Subsequentemente, a recorrente continuou inscrita nessa lista.
- 3 Em 31 de janeiro de 2011, o Conselho adotou 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 (UE) n.º 610/2010 (JO L 28, p. 14). A recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 83/2011.
- 4 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de abril de 2011, a recorrente interpôs um recurso, registado sob a referência T-208/11, destinado a obter a anulação do Regulamento de Execução n.º 83/2011, na parte em que esse ato lhe dizia respeito.
- 5 Por carta de 30 de maio de 2011, o Conselho comunicou à recorrente os motivos da sua manutenção prevista na lista de congelamento de fundos quando do próximo reexame da mesma.

- 6 O Reino dos Países Baixos, a Comissão Europeia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 28 de julho, 2 e 3 de agosto de 2011, pediram para intervir em apoio dos pedidos do Conselho no processo T-208/11. Por despacho de 16 de setembro de 2011, o presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral, depois de ouvidas as partes, deferiu esses pedidos.
- 7 Em 18 de julho de 2011, o Conselho adotou 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 (UE) n.º 610/2010 e n.º 83/2011 (JO L 188, p. 2). A recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 687/2011.
- 8 Por carta de 19 de julho de 2011, o Conselho comunicou à recorrente os motivos da sua manutenção nessa lista.
- 9 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de setembro de 2011 e regularizado em 19 de outubro de 2011, a recorrente interpôs um recurso, registado sob a referência T-508/11, destinado a obter a anulação do Regulamento de Execução n.º 687/2011, na parte em que esse ato lhe dizia respeito.
- 10 O Reino dos Países Baixos e a Comissão apresentaram, por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal, respetivamente, de 9 e 17 de janeiro de 2012, um pediu para intervir em apoio dos pedidos do Conselho no processo T-508/11. Por despachos de 9 de março de 2012, o presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral, depois de ouvidas as partes, deferiu esses pedidos.
- 11 Por carta de 18 de novembro de 2011, o Conselho comunicou à recorrente os motivos pelos quais ponderava a sua manutenção na lista de congelamento de fundos quando do exame seguinte da lista.
- 12 Em 22 de dezembro de 2011, o Conselho adotou 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 recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 1375/2011.
- 13 Por carta de 3 de janeiro de 2012, o Conselho comunicou à recorrente os motivos da sua manutenção nessa lista.
- 14 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de fevereiro de 2012, a recorrente pediu a apensação dos processos T-208/11 e T-508/11, solicitou a adaptação dos pedidos dos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 1375/2011 e ofereceu provas.
- 15 Por requerimentos de 24 e 25 de maio de 2012, a Comissão, o Conselho e o Reino dos Países Baixos apresentaram observações sobre o pedido de adaptação dos pedidos e o oferecimento de provas.
- 16 Por despacho de 15 de junho de 2012, o presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral, ouvidas as partes, apensou os processos T-208/11 e T-508/11.
- 17 Em 25 de junho de 2012, o Conselho adotou 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 recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 542/2012.
- 18 Por carta de 26 de junho de 2012, o Conselho comunicou à recorrente os motivos da sua manutenção nessa lista.

- 19 Por carta apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de julho de 2012, a recorrente pediu a adaptação dos pedidos formulados nos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 542/2012.
- 20 Dado que as cartas de 27 de fevereiro e 19 de julho de 2012 foram juntas ao processo como pedidos de adaptação dos pedidos, a recorrente, a convite do Tribunal, apresentou, em 2 de agosto de 2012, um articulado de adaptação dos pedidos formulados nos presentes recursos contra os Regulamentos de Execução n.ºs 1375/2011 e 542/2012.
- 21 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 5 e 6 de setembro de 2012, o Reino Unido, a Comissão e o Conselho apresentaram observações sobre o articulado de adaptação dos pedidos.
- 22 Em 10 de dezembro de 2012, o Conselho adotou 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 542/2011 (JO L 337, p. 2). A recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 1169/2012.
- 23 Em 7 de fevereiro de 2013, a recorrente apresentou um requerimento de adaptação dos pedidos formulados nos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 1169/2012.
- 24 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de fevereiro, 12 e 13 de março de 2013, a Comissão, o Conselho e o Reino Unido apresentaram observações sobre este articulado de adaptação dos pedidos.
- 25 Em 25 de julho de 2013, o Conselho adotou 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 recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 714/2013.
- 26 Em 22 de agosto de 2013, a recorrente apresentou um articulado de adaptação dos pedidos dos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 714/2013.
- 27 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 9, 17 e 25 de setembro de 2013, a Comissão, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e o Conselho apresentaram observações sobre o articulado de adaptação dos pedidos.
- 28 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Sexta Secção, à qual os presentes processos foram, por conseguinte, atribuídos.
- 29 Por decisão de 13 de novembro de 2013, o Tribunal Geral remeteu o presente processo à Sexta Secção alargada.
- 30 Por carta de 15 de janeiro de 2014, o Tribunal Geral convidou as partes a responder a algumas questões. As partes atenderam a esse pedido por atos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2014.
- 31 Em 10 de fevereiro de 2014, o Conselho adotou 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 recorrente foi mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 125/2014.
- 32 Em 18 de fevereiro de 2014, a recorrente apresentou um articulado de adaptação dos pedidos dos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 125/2014.

- 33 Em 25 de fevereiro de 2014, uma vez que um dos membros da Secção se encontrava impedido de deliberar, o presidente do Tribunal Geral designou, em aplicação do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, outro juiz para completar a Secção.
- 34 Na audiência de 26 de fevereiro de 2014, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido, o Conselho e a Comissão indicaram não ter objeções a formular à adaptação dos pedidos, requerida em 18 de fevereiro de 2014.
- 35 Em 22 de julho de 2014, o Conselho adotou 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 recorrente era mantida na lista anexada ao Regulamento de Execução n.º 790/2014, com base em motivos alterados.
- 36 Em 20 de agosto de 2014, a recorrente apresentou um articulado de adaptação dos pedidos dos presentes recursos contra o Regulamento de Execução n.º 790/2014.
- 37 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 23 e 25 de setembro de 2014, o Conselho e o Reino dos Países Baixos apresentaram observações sobre esse articulado de adaptação dos pedidos.

### **Pedidos das partes**

- 38 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular os Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013, 125/2014 e 790/2014 (a seguir «regulamentos impugnados»), na parte em que lhe dizem respeito;
  - condenar o Conselho nas despesas.
- 39 O Conselho, apoiado, no processo T-208/11, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino Unido e pela Comissão, e, no processo T-508/11, pelo Reino dos Países Baixos e pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar aos recursos improcedentes;
  - condenar a recorrente nas despesas.

### **Questão de direito**

- 40 A recorrente invoca, em substância, sete fundamentos, dos quais seis nos processos T-208/11 e T-508/11 e um, no processo T-508/11.
- 41 Os seis fundamentos comuns aos dois recursos são relativos, o primeiro, à inaplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 ao conflito entre a recorrente e o Governo do Sri Lanka, o segundo, à classificação errada da recorrente como organização terrorista na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931, o terceiro, à inexistência de decisão adotada por uma autoridade competente, o quarto, à ausência do reexame exigido pelo artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o quinto, à violação do dever de fundamentação, o sexto, à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva da recorrente. O sétimo fundamento, suscitado apenas no recurso T-508/11, é relativo à violação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.

*Quanto ao primeiro fundamento, relativo à inaplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 ao conflito entre a recorrente e o Governo do Sri Lanca*

Argumentos das partes

- 42 A recorrente sustenta que o Regulamento n.º 2580/2001 não é aplicável às situações de conflito armado, uma vez que os conflitos armados — e, portanto, os atos cometidos no âmbito dos mesmos — apenas podem, em seu entender, ser abrangidos pelo direito humanitário internacional.
- 43 Ora, a recorrente foi, como o historial dos factos demonstra, parte num conflito armado contra as Forças Armadas do Governo do Sri Lanca, tendo por finalidade a autodeterminação do povo Tamil e a sua «libertação contra a opressão» deste governo. Tendo em conta a organização e o funcionamento das forças armadas da recorrente, os membros dessas forças preencheram todas as exigências do direito internacional para o reconhecimento do estatuto de combatente. Este estatuto concedeu-lhes imunidade para os atos de guerra lícitos à luz do direito dos conflitos armados e, quanto aos eventuais atos ilícitos, apenas estão sujeitos a esse direito, com exclusão de qualquer regulamentação de combate ao terrorismo. Dado que os atos de guerra legítimos não podem ser qualificados de ilegais em direito nacional, a sua prática exclui uma aplicação da Posição Comum 2001/931, que exclui, no seu artigo 1.º, n.º 3, a sua aplicação a atos que não constituem infrações em direito nacional.
- 44 A inclusão da recorrente na lista de congelamento de fundos constitui, assim, a ingerência de um Estado terceiro num conflito armado, contrária ao princípio de não ingerência do direito humanitário internacional.
- 45 Nas suas réplicas, a recorrente afirma que importa fazer uma distinção nítida entre conflito armado e terrorismo. A primeira questão consiste em saber, não se um evento apresenta as características de um ato terrorista, mas se um conflito armado está em curso, o único caso em que é aplicável o direito humanitário. O direito humanitário não proíbe os conflitos armados e os homicídios cometidos num contexto de guerra e sem violação do direito dos conflitos armados são desculpáveis. Assim, qualificar de terrorista, como fez o Conselho no caso em apreço, um ataque suicida contra um Estado-Maior inimigo, equivaleria a criminalizar um ato de guerra, porém aceitável à luz do direito humanitário internacional.
- 46 Além disso, a recorrente invoca, em apoio dos seus argumentos, uma sentença do Rechtbank's-Gravenhague (tribunal de primeira instância de Haia, Países Baixos), de 21 de outubro de 2011, e uma sentença do Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Itália), de 23 de junho de 2011, que reconheceram que a recorrente era parte num conflito armado interno na aceção do direito internacional e que recusaram a qualificação de terrorista no seu caso.
- 47 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, contesta os argumentos da recorrente. Recorda que, em direito internacional, a qualificação de conflito armado não impede a aplicação, quando são cometidos atos terroristas, das normas jurídicas internacionais em matéria de combate ao terrorismo, combate no qual a União Europeia participa ativamente em apoio das medidas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»). O direito humanitário internacional não exclui a aplicação das Convenções específicas relativas ao combate ao terrorismo. A definição de ato terrorista na Posição Comum 2001/931 continua a ser válida, independentemente das circunstâncias em que os atos terroristas foram cometidos. O Conselho contesta que a qualificação feita pela recorrente da situação no Sri Lanca a possa isentar da aplicação da legislação internacional sobre o combate ao terrorismo.

- 48 Nas suas réplicas, o Conselho mantém a sua posição. Quanto à sentença do *HayeRechtbank's-Gravenhague*, salienta que essa decisão é objeto de recurso e que o Tribunal Geral não lhe pode atribuir, em matéria de interpretação do direito humanitário internacional e do direito europeu, as consequências que a recorrente alega.
- 49 A Comissão considera que a recorrente se equivoca quanto a uma alegada incompatibilidade entre os conflitos armados e os atos terroristas. Não existe um princípio de imunidade dos combatentes para os atos terroristas perpetrados em tempo de conflito armado. A recorrente não justifica a sua afirmação segundo a qual os atos que lhe são imputados na exposição de motivos dos regulamentos impugnados são atos de guerra lícitos. É erradamente que a recorrente alega que os atos terroristas cometidos no âmbito de um conflito armado estão unicamente sujeitos à jurisdição do direito humanitário. As instituições da União gozam de um amplo poder de apreciação em matéria de gestão das relações externas da União e quanto aos elementos a tomar em consideração com vista à adoção de uma medida de congelamento de fundos. A União constituiu uma lista das organizações terroristas a fim de as privar das suas fontes de financiamento, e isto independentemente do seu eventual estatuto de partes de um conflito armado. Esta forma de proceder é conforme ao ponto de vista da União, de resto, amplamente partilhado no resto do mundo, segundo o qual todos os atos terroristas são repreensíveis e devem ser erradicados, quer sejam praticados em tempo de paz ou de conflito armado.
- 50 Por conseguinte, importa pouco determinar a natureza exata do conflito — armado ou não, interno ou internacional, guerra de libertação ou não — entre a recorrente e o Governo do Sri Lanca.
- 51 No que se refere à alegada violação do princípio de não ingerência, a Comissão salienta que este princípio é estabelecido em proveito dos Estados e, portanto, apenas por estes pode ser invocado, e não pelos «grupos rebeldes». A consideração de que só a recorrente e não o Governo do Sri Lanca está inscrita na lista de congelamento de fundos constitui um argumento de oportunidade que o Tribunal Geral não pode tomar em consideração. Quanto à referência ao artigo 6.º, n.º 5, do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais (Protocolo II Adicional), de 8 de junho de 1977, a mesma é desprovida de pertinência.
- 52 A Comissão, bem como os outros intervenientes, contesta a pertinência e a procedência das referências feitas pela recorrente às decisões do *Rechtbank's-Gravenhague* e do *Tribunale di Napoli*.
- 53 É claro que a questão de saber se um determinado ataque é de natureza terrorista não depende da causa política em nome da qual esse ataque é lançado, mas sim dos meios e métodos empregues. O direito dos conflitos armados não prevê exceções à proibição dos atos de terror e nenhuma regra de direito humanitário proíbe a adoção de medidas, tais como o congelamento de fundos, que têm por objetivo pôr termo ao financiamento do terrorismo, onde quer que este seja cometido.

#### Apreciação do Tribunal Geral

- 54 Com o presente fundamento, a recorrente alega, no essencial, que, num caso — como, em seu entender, o caso vertente — de conflito armado na aceção do direito humanitário internacional, só este direito é aplicável aos eventuais atos ilícitos cometidos no âmbito desse conflito, com exclusão do direito que organiza a prevenção e a repressão do terrorismo. A recorrente é um movimento de libertação que levou a cabo um conflito armado contra um «governo opressivo». A sua inclusão na lista de congelamento de fundos constitui uma violação do princípio de não ingerência do direito humanitário internacional e foi sem razão que o Conselho lhe aplicou as disposições do direito da União em matéria de terrorismo.
- 55 A recorrente invoca, em apoio dos seus argumentos, várias referências a textos do direito internacional e do direito da União.

- 56 Ora, contrariamente ao que alega a recorrente, a aplicabilidade do direito humanitário internacional a uma situação de conflito armado e aos factos cometidos nesse quadro não implica a inaplicabilidade a esses factos de uma regulamentação relativa ao terrorismo. Isto é verdade tanto no que se refere às disposições do direito da União aplicadas no caso em apreço, em particular a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001, como ao direito internacional invocado pela recorrente.
- 57 No que respeita, em primeiro lugar, ao direito da União, há efetivamente que observar que a existência de um conflito armado na aceção do direito humanitário internacional não exclui a aplicação das disposições do direito da União relativas ao terrorismo a eventuais atos terroristas cometidos nesse quadro.
- 58 Com efeito, por um lado, a Posição Comum 2001/931 não faz nenhuma distinção no que respeita ao seu âmbito de aplicação consoante o ato em causa seja ou não cometido no quadro de um conflito armado na aceção do direito humanitário internacional. Por outro lado, e como o Conselho observa, com razão, os objetivos da União e dos seus Estados-Membros são combater o terrorismo, independentemente das formas que este possa tomar, em conformidade com os objetivos do direito internacional em vigor.
- 59 E foi, designadamente, para pôr em prática a nível da União a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, de 28 de setembro de 2001, que «reafirma a necessidade de combater, por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, as ameaças à paz e à segurança internacionais que os atos de terrorismo representam» e «reconhece a necessidade de os Estados complementarem a cooperação internacional através da adoção de medidas adicionais para prevenir e reprimir nos seus territórios, por todos os meios lícitos, o financiamento e a preparação de quaisquer atos terroristas», que o Conselho adotou a Posição Comum 2001/931 (v. considerando 5 a 7 desta posição comum), e posteriormente, em conformidade com esta posição comum, o Regulamento n.º 2580/2001 (v. considerando 3, 5 e 6 deste regulamento).
- 60 No que respeita, em segundo lugar, ao direito internacional invocado pela recorrente, há que observar que, para além do facto de um conflito armado poder inegavelmente dar lugar a atos que correspondem, pela sua natureza, a atos terroristas, o direito humanitário internacional qualifica explicitamente tais atos de «atos terroristas», contrários a este direito.
- 61 A Convenção de Genebra, de 12 de agosto de 1949, relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, dispõe expressamente, no seu artigo 33.º, que toda e qualquer medida de terrorismo é proibida. No mesmo sentido, os Protocolos I e II Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativos à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais e Não Internacionais, de 8 de junho de 1977, protocolos que visam assegurar uma melhor proteção a essas vítimas, dispõem que são proibidos em qualquer momento ou lugar os atos terroristas (artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo II Adicional) e que são proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil (artigo 51.º, n.º 2, do Protocolo I Adicional, e artigo 13.º, n.º 2, do Protocolo II Adicional).
- 62 Resulta das considerações que precedem que a perpetração de atos terroristas pelas partes num conflito armado está expressamente prevista e condenada como tal pelo direito humanitário internacional.
- 63 Deve, além disso, acrescentar-se que a existência de um conflito armado na aceção do direito humanitário internacional não parece excluir, em caso de ato terrorista cometido no quadro desse conflito, a aplicação, para além das disposições do referido direito humanitário relativas às infrações ao direito da guerra, das disposições do direito internacional especificamente respeitantes ao terrorismo.



- 64 Foi assim que a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, assinada em Nova Iorque em 9 de dezembro de 1999 (a seguir «Convenção de Nova Iorque de 1999»), contempla expressamente a prática de atos terroristas no quadro de um conflito armado na aceção do direito internacional. Incrimina, no seu artigo 2.º, n.º 1, alínea b), «qualquer [...] ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato».
- 65 Esta Convenção confirma que, mesmo num conflito armado na aceção do direito humanitário internacional, pode haver atos terroristas suscetíveis de ser punidos em si mesmos e não apenas enquanto crimes de guerra. Estes atos incluem os atos destinados a matar ou ferir gravemente civis.
- 66 O argumento *a contrario* da recorrente, segundo o qual o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Nova Iorque de 1999 exclui do âmbito de aplicação desta Convenção qualquer ato dirigido contra pessoas «que [...] particip[em] diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado», não põe minimamente em causa esta constatação.
- 67 É, portanto, sem razão que a recorrente sustenta que, em direito internacional, os conceitos de conflito armado e de terrorismo são incompatíveis.
- 68 No que respeita à circunstância eventual de os atos terroristas emanarem de «combatentes da liberdade» ou de movimentos de libertação envolvidos num conflito armado contra um «governo opressivo», resulta também das considerações precedentes que a mesma é irrelevante. Tal exceção à proibição dos atos terroristas nos conflitos armados não assenta em nenhum fundamento de direito da União, nem mesmo de direito internacional. Aliás, estes não estabelecem, na sua condenação dos atos terroristas, nenhuma distinção consoante a qualidade do autor do ato e os objetivos que este prossegue.
- 69 No que respeita à referência da recorrente ao princípio de não ingerência que, em sua opinião, o Conselho violou ao inscrevê-la na lista de congelamento de fundos, refira-se que esse princípio de direito internacional consuetudinário, também denominado princípio de não intervenção, põe em causa o direito de qualquer Estado soberano conduzir os seus assuntos sem ingerência externa e constitui um corolário do princípio da igualdade soberana dos Estados [acórdãos do Tribunal Internacional de Justiça, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua e contra este* (Nicarágua c. Estados Unidos da América), de 26 de novembro de 1984, sobre a questão da competência e da admissibilidade, CIJ Recueil 1984, p. 392, n.º 73; e de 27 de junho de 1986, quanto ao mérito, CIJ Recueil 1986, p. 96, n.º 202]. Como refere o Conselho, este princípio de direito internacional é enunciado em proveito dos Estados soberanos, e não em proveito de grupos ou de movimentos. A inclusão de um movimento na lista de congelamento de fundos — ainda que seja um movimento de libertação — em situação de conflito armado com um Estado soberano, em razão da implicação deste movimento no terrorismo, não constitui, pois, contrariamente ao que sustenta a recorrente, uma violação do princípio de não ingerência.
- 70 Além disso, o argumento da recorrente segundo o qual a ingerência da União decorre do caráter discriminatório da posição da União, que consiste em adotar medidas restritivas unicamente em relação à recorrente e não em relação à República Democrática Socialista do Sri Lanka, não pode ser acolhido.
- 71 Com efeito, a legalidade das medidas adotadas pelo Conselho contra um grupo, com fundamento na Posição Comum 2001/931, depende de saber se esta instituição deu cumprimento, na sua decisão, às condições e às exigências estabelecidas nessa posição comum, e não da questão de saber se outras partes poderiam eventualmente ser objeto de medidas restritivas. A Posição Comum 2001/931 e a sua implementação pelo Conselho não visam determinar quem, num conflito que opõe um Estado a um

grupo, tem ou não razão, mas lutar contra o terrorismo. Neste contexto, tendo em conta o amplo poder de apreciação reconhecido às instituições da União em matéria de gestão das relações externas da União (v., neste sentido, acórdãos de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão, 52/81, Colet., EU:C:1982:369, n.º 27; de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, Colet., EU:C:1998:293, n.º 52; e de 27 de setembro de 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, Colet., EU:C:2007:547, n.º 40; despacho de 6 de setembro de 2011, Mugraby/Conselho e Comissão, T-292/09, EU:T:2011:418, n.º 60), não há que examinar, para efeitos do presente litígio, se medidas restritivas ao abrigo do direito da União poderiam ter sido adotadas em relação à República Democrática Socialista do Sri Lanka. De qualquer forma, mesmo admitindo que a República Democrática Socialista do Sri Lanka tenha cometido atos suscetíveis de merecerem críticas e de servir de base a uma ação da União, refira-se que o princípio da igualdade de tratamento deve ser conciliado com o princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode invocar, em seu benefício, uma ilegalidade cometida a favor de outrem (acórdãos de 9 de julho de 2009, Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, Colet., EU:T:2009:266, n.º 75, e de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., EU:T:2009:401, n.ºs 56 e 59).

- 72 É também sem razão que a recorrente, para contestar a aplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 aos atos terroristas cometidos no âmbito de um conflito armado, evoca a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO L 164, p. 3), e, mais particularmente, o considerando 11 da decisão-quadro, segundo o qual esta «não rege as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção dada a estes termos em direito internacional humanitário, as quais são regidas por este direito, nem as atividades empreendidas pelas forças armadas de um Estado no exercício das suas funções oficiais, na medida em que essas atividades sejam regidas por outras normas de direito internacional». A recorrente acrescenta que a Decisão-Quadro 2002/475 era acompanhada de uma declaração do Conselho que exclui expressamente a resistência armada — como a realizada pelos diferentes movimentos de resistência europeus durante a Segunda Guerra Mundial — do seu âmbito de aplicação.
- 73 Por um lado, o Regulamento n.º 2580/2001 não foi adotado em aplicação da Decisão-Quadro 2002/475, que diz respeito ao direito penal, mas em aplicação da Posição Comum 2001/931. A Decisão-Quadro 2002/475 não pode, portanto, determinar o alcance do Regulamento n.º 2580/2001.
- 74 Por outro lado, a Posição Comum 2001/931, do mesmo modo que a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança a que dá execução ao nível da União, não contém nenhuma disposição comparável ao considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475.
- 75 Daqui resulta que a referência feita pela recorrente à Decisão-Quadro 2002/475 e a uma declaração do Conselho que acompanha esta decisão-quadro é desprovida de pertinência.
- 76 De resto, importa considerar, como fez a Comissão, que a inexistência, na Posição Comum 2001/931, de um considerando comparável ao considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475, deve ser, no máximo, interpretada como manifestando a vontade do Conselho de não prever exceções de aplicação das disposições da União quando se trata de prevenir o terrorismo combatendo o seu financiamento. O facto de essa exceção de não estar prevista é conforme com a Convenção de Nova Iorque de 1999, que não comporta, também ela, nenhuma disposição do tipo da que está contida no considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475.
- 77 Quanto à referência feita pela recorrente à Recomendação do Parlamento Europeu relativa ao papel da União na luta contra o terrorismo [2001/2016 (INI)] (JO 2002, C 72 E, p. 135), importa observar que tal referência visa um documento desprovido de força vinculativa. Além disso, esta recomendação não legitima a prática de atos terroristas por movimentos de libertação. Num considerando dessa recomendação, o Parlamento limita-se a fazer uma distinção entre os atos terroristas cometidos no seio da União — de que os Estados-Membros são Estados de direito — e os «atos de resistência praticados em países terceiros contra estruturas estatais que revestem, elas próprias, uma dimensão terrorista».

- 78 No que diz respeito à referência feita pela recorrente ao artigo 6.º, n.º 5, do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 (v. n.º 61, *supra*), a mesma é irrelevante. Com efeito, esta disposição, segundo a qual, «[q]uando da cessação das hostilidades [internas], as autoridades no poder procurarão conceder a mais ampla amnistia às pessoas que tiverem tomado parte no conflito armado», diz respeito a processos penais suscetíveis de ser intentados pelo governo em causa contra, designadamente, membros de grupos armados que tomaram as armas contra o governo, ao passo que o Regulamento n.º 2580/2001 não diz respeito à imposição de tais processos e sanções penais, mas à tomada, pela União, de medidas preventivas em matéria de terrorismo.
- 79 Quanto à expressão «definido como infração na legislação nacional» constante do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931, expressão da qual a recorrente deduz o reconhecimento pela União, na sua Posição Comum, de uma imunidade contra a aplicação de medidas de congelamento de fundos em caso de atos de guerra lícitos, há que observar que esta expressão visa efetivamente a imunidade dos combatentes nos conflitos armados para os atos de guerra lícitos, imunidade que os Protocolos I e II Adicionais (v. n.º 61, *supra*) formulam nos termos seguintes: ninguém poderá ser condenado por ações ou omissões que não constituíam ato delituoso segundo o direito nacional ou internacional no momento em que foram cometid[a]s [artigo 75.º, n.º 4, alínea c), do Protocolo I Adicional e do artigo 6.º, n.º 2, alínea c), do Protocolo II Adicional].
- 80 A presença desta expressão na Posição Comum 2001/931 nada retira, assim, ao facto de o Regulamento n.º 2580/2001 ser aplicável aos atos terroristas, os quais são sempre, quando são cometidos no âmbito de conflitos armados, atos de guerra ilícitos.
- 81 Resulta do conjunto das considerações que precedem que, contrariamente ao que sustenta a recorrente, o Regulamento n.º 2580/2001 é aplicável aos atos terroristas cometidos no âmbito conflitos armados.
- 82 A recorrente não pode, pois, invocar a existência de um pretenso conflito armado que a teria oposto ao Governo do Sri Lanka para excluir que a Posição Comum 2001/931 lhe possa ser aplicada em caso de eventuais atos terroristas que tenha cometido nesse contexto.
- 83 O presente fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

*Quanto ao terceiro fundamento, relativo à falta de decisão tomada por uma autoridade competente*

Argumentos das partes

- 84 A recorrente refere que os fundamentos dos regulamentos impugnados comportam, após uma lista de ataques que lhe são imputados, referências a decisões britânicas e indianas. Alega que nenhum destes elementos de fundamentação pode constituir a decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 85 Em primeiro lugar e no respeitante à lista de ataques imputados à recorrente, é claro que a mesma não constitui uma decisão de uma autoridade competente. No entanto, isso não impede de observar que essa lista e as imputações que contém em nada assentam e que as mesmas não podem, portanto, servir de fundamento para manter a recorrente na lista de congelamento de fundos.
- 86 Em segundo lugar, quanto às decisões britânicas invocadas na fundamentação dos regulamentos impugnados, não se trata de decisões de autoridades competentes. Estas decisões, uma vez que não comportam condenação alguma por atos pertinentes no contexto da Posição Comum 2001/931, apenas podem servir de fundamento legal se respeitarem à abertura de inquéritos ou de processos e se forem baseadas em provas ou indícios sérios e credíveis. Ora, tal não é o caso das decisões britânicas, que são decisões administrativas, e não penais, da classificação da recorrente como

terrorista e de congelamento dos seus fundos. Apenas as decisões que se inscrevem no âmbito de processos penais podem ser utilizadas como fundamento de uma decisão de inclusão na lista de congelamento de fundos. O único caso de decisão não penal aceite como fundamento de uma classificação na lista de congelamento de fundos é o das decisões do Conselho de Segurança evocadas no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

- 87 A recorrente acrescenta que as autoridades britânicas em causa não são autoridades competentes, na medida em que nenhuma delas é uma autoridade judiciária, e isto não obstante existirem no Reino Unido autoridades judiciárias com uma competência no domínio abrangido pelo artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.
- 88 A título subsidiário, para o caso de o Tribunal considerar que as decisões britânicas equivalem à abertura de inquéritos ou de processos ou a uma condenação por um ato terrorista, a recorrente sustenta que essas decisões não se baseiam em provas ou indícios sérios e credíveis. A este respeito, as exposições de motivos dos regulamentos impugnados não especificam quais são as bases dessas decisões britânicas. A recorrente observa que a sua classificação pelas autoridades britânicas foi feita não individualmente, mas «em bloco» com 20 outros grupos.
- 89 No que se refere, em terceiro lugar, às decisões indianas, a recorrente considera, em substância, que, tendo em conta o princípio da cooperação leal, apenas as decisões de uma autoridade nacional de um Estado-Membro podem — com exceção, porém, das decisões do Conselho de Segurança — ser consideradas decisões de autoridades competentes. Uma apreciação diferente poria em cheque o sistema de sanções da União, «aniquilando» o papel importante dos Estados-Membros e levando o Conselho a confiar nas informações provenientes de Estados terceiros não vinculados pelo princípio da cooperação leal e cujas decisões não permitem pressupor que respeitam as normas da União em termos de proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 90 A título subsidiário, para o caso de o Tribunal considerar que o Conselho se podia basear numa decisão de uma autoridade de um Estado terceiro, a recorrente alega que as decisões indianas em causa não podem ser consideradas decisões de autoridades competentes. Tal como as decisões britânicas, não equivalem a aberturas de inquéritos ou de processos nem a condenações e existem órgãos jurisdicionais indianos competentes em matéria de terrorismo.
- 91 Além disso, enquanto o direito indiano prevê o reenvio a um tribunal de qualquer associação declarada ilícita, a fim de que este se pronuncie sobre a justeza desta declaração, a recorrente nunca beneficiou de tal reenvio e os fundamentos das decisões de manutenção da recorrente na lista de congelamento de fundos, adotadas pela União, nada evocam a este respeito, nem, de resto, nenhum elemento que justifique que as determinações do Governo indiano são efetivamente decisões adotadas por uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 92 A título mais subsidiário ainda, no caso de o Tribunal considerar que as decisões indianas equivalem à abertura de inquéritos ou de processos ou a uma condenação por um ato terrorista, a recorrente sustenta que essas decisões não se baseiam em provas ou indícios sérios e credíveis. A este respeito, as exposições de motivos dos regulamentos impugnados de forma alguma especificam as bases dessas decisões indianas. O Conselho não pode simplesmente invocar decisões de autoridades nacionais sem, no entanto, garantir que constituem decisões na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Isto impõe-se por maioria de razão quando se trata de uma decisão tomada por um Estado não membro da União.
- 93 Por último, as autoridades indianas não podem ser consideradas uma fonte fiável de informação, pois adotaram uma «posição partidária» no conflito que opõe a recorrente ao Governo do Sri Lanca.

- 94 A recorrente alega que o argumento da defesa, segundo o qual caberia à recorrente contestar perante os órgãos jurisdicionais nacionais os factos retomados na fundamentação das decisões da sua manutenção na lista de congelamento de fundos, ignora que o próprio Conselho não fundamenta em que é que as decisões nacionais invocadas examinaram e lhe imputaram os referidos factos. O argumento segundo o qual o Conselho não tem de prestar prova suplementar pelo facto de a medida da União ser administrativa e não penal é infundado. Além disso, a recorrente não pode ser obrigada a propor ações em cada um dos sistemas jurídicos nacionais em que tenham sido tomadas decisões sobre as quais o Conselho baseia a sua própria decisão.
- 95 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, contesta os argumentos da recorrente.
- 96 No que respeita à lista de ataques retomada na fundamentação das decisões de manutenção da recorrente na lista de congelamento de fundos, o Conselho contesta ter de fornecer mais provas sobre a imputação destes atos à recorrente. O Conselho alega que se a recorrente pretende contestar a materialidade dos factos que lhe são imputados, deve fazê-lo nos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados que inicialmente adotaram medidas a seu respeito.
- 97 Quanto às decisões britânicas, o Conselho contesta o argumento segundo o qual não constituem decisões de autoridades competentes pelo motivo adiantado de que tais decisões não instauraram nenhum inquérito nem processo ou de que não assentaram em provas ou indícios sérios e credíveis. Contesta igualmente o argumento adiantado de que as autoridades britânicas em causa não são autoridades judiciais. Alega que a Posição Comum 2001/931 não exige que a decisão nacional seja de natureza penal. Quanto à apreciação das provas e indícios que fundamentaram a decisão nacional, o princípio da cooperação leal impõe ao Conselho a obrigação de se basear tanto quanto possível na apreciação da autoridade nacional competente, dado que a consideração primordial para o Conselho é a sua perceção e a sua avaliação do risco de que, na falta de uma medida de congelamento de fundos, os fundos em causa possam ser utilizados no financiamento do terrorismo. A circunstância de a autoridade nacional ser uma autoridade administrativa e não judicial não é determinante.
- 98 Mais precisamente, no que respeita à decisão do Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior, Reino Unido, a seguir «Home Secretary»), de 29 de março de 2001, o Conselho recorda que o Tribunal Geral já teve ocasião de considerar que se tratava de uma decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931. O Conselho recorda que esta decisão foi adotada pelo Home Secretary por força da Section 3(3)(a) do UK Terrorism Act 2000, que atribui competência ao Conselho, após aprovação do Parlamento, para proibir qualquer organização que considera como estando «envolvida no terrorismo».
- 99 Esta decisão do Home Secretary é, por si só, suficiente para basear as decisões do Conselho, sem que seja sequer necessário examinar a decisão do UK Treasury (Ministro das Finanças, Reino Unido, a seguir «UK Treasury»), de 6 de dezembro de 2001, sobre o congelamento de fundos, decisão mencionada na fundamentação de 15 de novembro de 2010 em que se baseou o Regulamento de Execução n.º 83/2011, posteriormente omitida porque já não havia no Reino Unido decisão distinta de congelamento de fundos. O Conselho observa que o conteúdo desta última decisão foi seguidamente reproduzido numa decisão subsequente de 7 de outubro de 2009 com a mesma natureza e efeitos de congelamento de fundos e considera que a mesma é, como a decisão do Home Secretary, uma decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 100 A respeito da decisão adotada pelo Governo indiano em 1992 com base no Unlawful Activities Act (lei sobre as atividades ilegais) indiano de 1967, conforme alterado em 2004, o Conselho alega que é competente para adotar medidas de congelamento de fundos com base em decisões adotadas pelas autoridades competentes de um Estado terceiro, quer por proposta de um Estado-Membro feita nesse sentido após um primeiro exame do caso considerado, quer a pedido do próprio Estado terceiro em causa. O Conselho afirma que se certifica nesse caso de que as decisões em causa foram adotadas em

observância dos princípios fundamentais que regulam a proteção dos direitos do Homem, do Estado de direito, do princípio da presunção de inocência, do direito a um processo equitativo e do direito de não ser julgado ou condenado duas vezes pelo mesmo crime ou delito. Foi esse o caso em apreço.

- 101 Na tréplica, o Conselho, mantendo, em substância, a sua posição, indica que, no que se refere às decisões britânicas, remete para as informações fornecidas no articulado de intervenção do Reino Unido. Acrescenta ter tomado conhecimento das seguintes informações, segundo as quais a recorrente continuou, sem interrupção, a ser objeto de medidas de proibição pelas autoridades indianas: a última decisão entrou em vigor por dois anos em 14 de maio de 2010 e foi confirmada judicialmente em 12 de novembro de 2010. A recorrente continua, portanto, a figurar numa lista na Índia, enquanto organização terrorista.
- 102 O Reino Unido alega, nas suas alegações de intervenção, que as decisões do Home Secretary e do UK Treasury preenchem manifestamente as condições necessárias para serem qualificadas de decisões de autoridades competentes. Quanto à decisão indiana, o Reino Unido adere à posição do Conselho segundo a qual essa decisão deve ser qualificada de decisão de autoridade competente.

#### Apreciação do Tribunal Geral

- 103 Para além da sua primeira observação, que é exata, segundo a qual a lista de factos colocada em primeiro lugar na fundamentação dos regulamentos impugnados não constitui uma decisão de uma autoridade competente, a recorrente defende que as decisões britânicas e indianas invocadas na fundamentação dos regulamentos impugnados não são decisões de autoridades competentes na aceção do artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Posição Comum 2001/931.
- 104 No que respeita à objeção de ordem geral segundo a qual as autoridades britânicas e indianas em causa não são autoridades competentes, por não serem autoridades judiciárias apesar de, nesses países, haver autoridades judiciárias competentes em matéria de terrorismo, importa rejeitá-la pelas seguintes razões.
- 105 O Tribunal já teve a ocasião de considerar, no caso de uma decisão de uma autoridade administrativa neerlandesa [um decreto de sanções («Sanctieregeling») em matéria de terrorismo adotado pelos ministros neerlandeses dos Negócios Estrangeiros e das Finanças], que a circunstância de essa decisão constituir uma decisão administrativa e não judicial não era, em si, determinante, na medida em que a própria redação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 prevê expressamente que uma autoridade não judicial pode igualmente ser qualificada de autoridade competente na aceção desta disposição (acórdão de 9 de setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho, T-348/07, Colet., EU:T:2010:373, n.º 88, a seguir «acórdão Al-Aqsa T-348/07»). No seu acórdão proferido no recurso do acórdão Al-Aqsa T-348/07, já referido (EU:T:2010:373), o Tribunal de Justiça, no essencial, confirmou que a Sanctieregeling podia ser considerada uma decisão de autoridade competente (acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho, C-539/10 P e C-550/10 P, Colet., EU:C:2012:711, n.ºs 66 a 77, a seguir «acórdão Al-Aqsa, C-539/10 P»).
- 106 Num acórdão anterior, relativo a uma decisão do Home Secretary, o Tribunal Geral considerou que esta decisão se afigurava efetivamente constituir, à luz da legislação nacional pertinente, uma decisão de uma autoridade nacional competente que corresponde à definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 (acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, Colet., EU:T:2008:461, n.ºs 144 e 145, última frase, a seguir «acórdão PMOI T-256/07»; v. igualmente, neste sentido, acórdão Al-Aqsa T-348/07, referido no n.º 105, *supra*, EU:T:2010:373, n.º 89, *in fine*).
- 107 Assim, embora o artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Posição Comum 2001/931 comporte uma preferência pelas decisões emanadas das autoridades judiciais, não exclui de modo algum a tomada em conta de decisões emanadas de autoridades administrativas, quando, por um lado, essas

autoridades estão efetivamente investidas, nos termos do direito nacional, da competência para adotar as decisões restritivas contra grupos envolvidos no terrorismo e, por outro, quando essas autoridades, ainda que apenas administrativas, podem, no entanto, ser consideradas «equivalentes» às autoridades judiciárias.

- 108 A circunstância, alegada pela recorrente, de que órgãos jurisdicionais britânicos e indianos detêm competências em matéria de repressão do terrorismo não implica, portanto, que o Conselho não podia ter em conta decisões da autoridade administrativa nacional encarregada da adoção das medidas restritivas em matéria de terrorismo.
- 109 A este propósito, deve sublinhar-se que a recorrente não alega que as decisões adotadas pelas autoridades britânicas e indianas em causa foram tomadas por autoridades não habilitadas para o efeito segundo os direitos nacionais dos Estados em causa.
- 110 Resulta das considerações que precedem que a objeção geral da recorrente (v. n.º 104, *supra*) deve ser rejeitada.
- 111 A recorrente alega, por outro lado, que, uma vez que as decisões nacionais mencionadas na fundamentação dos regulamentos impugnados não comportavam nenhuma condenação, as mesmas só podiam servir de fundamento legal se respeitassem à abertura de inquéritos ou de processos e se fossem baseadas em provas ou indícios sérios e credíveis. Ora, não é esse o caso destas decisões nacionais, que são decisões administrativas, e não penais, de classificação da recorrente como terrorista e de congelamento dos seus fundos. Apenas as decisões que se inscrevem no âmbito de processos penais podem ser utilizadas como fundamentos de uma decisão de inclusão na lista de congelamento de fundos. O único caso de decisão não penal aceite como fundamento de uma classificação na lista de congelamento de fundos é o das decisões do Conselho de Segurança mencionadas no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.
- 112 Com estes argumentos, a recorrente alega, em substância, que só as decisões penais podem constituir decisões de autoridades competentes na aceção da Posição Comum 2001/931. Além disso, a mesma sugere que simples decisões de classificação numa lista não poderiam ser suficientes.
- 113 Importa recordar que a Posição Comum 2001/931 não exige que a decisão da autoridade competente se inscreva no quadro de um procedimento penal em sentido estrito, embora esse seja o caso mais frequente. No entanto, atendendo aos objetivos prosseguidos pela Posição Comum 2001/931, no âmbito da execução da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, o procedimento nacional em questão deve, contudo, ter por objeto o combate ao terrorismo em sentido lato. Estas apreciações, feitas pelo Tribunal Geral no acórdão Al-Aqsa T-348/07, referido no n.º 105, *supra* (EU:T:2010:373, n.ºs 98 e 100), foram, em substância, confirmadas no acórdão Al-Aqsa, C-539/10 P, referido no n.º 105, *supra* (EU:C:2012:711, n.º 70), tendo o Tribunal de Justiça considerado que a proteção das pessoas interessadas não é posta em causa se a decisão tomada pela autoridade nacional se inscrevesse não no âmbito de um processo destinado a aplicar sanções penais, mas no âmbito de um processo tendo por objeto medidas de tipo preventivo.
- 114 O Tribunal Geral considerou igualmente que, para poder ser validamente invocada pelo Conselho, uma decisão de «abertura de inquéritos ou de processos» deve inscrever-se no âmbito de um processo nacional destinado direta e principalmente à aplicação de uma medida de tipo preventivo ou repressivo contra o interessado, a título do combate ao terrorismo e devido ao seu envolvimento no mesmo. O Tribunal Geral precisou que não respeita 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 atividade como esta, no âmbito de um litígio relativo, por exemplo, a direitos e obrigações de caráter civil (acórdão de 30 de setembro de 2009, Sison/Conselho, T-341/07, Colet., EU:T:2009:372, n.º 111, a seguir «acórdão Sison T-341/07»).

- 115 No caso em apreço, importa salientar que, embora as decisões adotadas pelas autoridades britânicas (a saber, o Home Secretary e o UK Treasury) e indianas não constituam efetivamente, por assim dizer, decisões de «abertura de inquéritos ou de processos por um ato terrorista» ou de «condenação por esses factos» no estrito sentido penal do termo, não deixa de ser verdade que essas decisões implicam a proibição da recorrente no Reino Unido e o congelamento dos seus fundos, bem como a proibição da recorrente na Índia, e que tais decisões se inscrevem claramente no quadro de processos nacionais destinados, a título principal, à imposição de medidas de tipo preventivo ou repressivo contra a recorrente, a título de combate ao terrorismo.
- 116 Nesta medida, e contrariamente ao que sugere a recorrente, a circunstância de as decisões nacionais em causa no caso em apreço não corresponderem exatamente ao texto do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, não permite, por si só, concluir que não podiam ser tidas em conta pelo Conselho.
- 117 Portanto, é sem razão que a recorrente afirma que o único caso de decisão não penal aceite como base numa classificação na lista de congelamento de fundos é o das decisões do Conselho de Segurança mencionadas no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. O objeto da última frase do artigo 1.º, n.º 4, primeiro parágrafo, desta posição comum é apenas oferecer ao Conselho uma possibilidade de designação suplementar, a par das designações que pode operar com base em decisões das autoridades nacionais competentes.
- 118 Na verdade, a atividade das autoridades administrativas em causa leva, em última análise, a uma classificação numa lista. Por isso, essa circunstância não implica, por si só, que essas autoridades não efetuaram uma apreciação individual sobre cada um dos grupos em causa antes da sua inserção nessas listas nem que essas apreciações deviam necessariamente ser arbitrárias e desprovidas de fundamento. Assim, o que realmente interessa não é que a atividade da autoridade em causa conduza a uma classificação numa lista de pessoas, grupos ou entidades implicados no terrorismo, mas que essa atividade seja exercida com garantias suficientes para permitir ao Conselho apoiar-se nela para basear a sua própria decisão de inclusão.
- 119 Assim sendo e para além das objeções gerais anteriormente examinadas, há que determinar se, concretamente, as autoridades administrativas em causa no caso em apreço, a saber, o Home Secretary e o UK Treasury, por um lado, o Governo indiano, por outro, podiam ser consideradas autoridades competentes na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 120 No que respeita, em primeiro lugar, ao Home Secretary, importa recordar que o Tribunal Geral já teve a oportunidade de considerar, à luz da legislação nacional pertinente, que esta autoridade administrativa era uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 (acórdão PMOI T-256/07, referido no n.º 106, *supra*, EU:T:2008:461, n.º 144).
- 121 A recorrente não apresenta, para além dos argumentos gerais já evocados e rejeitados pelo Tribunal (v. n.ºs 104 a 118, *supra*), argumentos em sentido contrário, a não ser o argumento baseado no facto de que a sua classificação como organização terrorista no Reino Unido terá ocorrido em simultâneo com 20 outros grupos e que a Câmara dos Comuns do Reino Unido não teria alegadamente tido outra opção que não fosse a de aceitar ou recusar integralmente a lista que lhe foi submetida pelo Home Secretary, sem poder tratar cada organização de forma individual.
- 122 No entanto, não resulta do extrato, apresentado pela recorrente, dos debates da Câmara dos Comuns de 13 de março de 2001, relativos ao projeto de despacho sujeito à sua aprovação pelo Home Secretary em 28 de fevereiro de 2001, que a Câmara dos Comuns foi privada da possibilidade de examinar individualmente a situação de cada uma das organizações que figurava nesse projeto de despacho. Por um lado, todos os membros da Câmara dos Comuns receberam um resumo dos factos no que se refere a cada uma das organizações que constava da lista do projeto de despacho, o que implicava a possibilidade de um exame individual pela Câmara dos Comuns. Por outro lado, os debates da Câmara dos Comuns puderam efetivamente incidir sobre as organizações individuais, em



especial no que respeita à «Organização revolucionária de 17 de novembro». Por último, relativamente à circunstância de as medidas propostas à aprovação da Câmara dos Comuns lhe terem sido apresentadas sob a forma de um despacho único e não sob a forma de tantos despachos quantas as organizações em causa, a mesma não implicava a impossibilidade de proceder a um exame individual efetivo, uma vez que a Câmara dos Comuns continua, de qualquer forma, a ter liberdade para se recusar a aprovar o projeto de despacho.

- 123 Resulta das considerações que precedem que a qualidade de autoridade competente do Home Secretary não é posta em causa pelos argumentos da recorrente.
- 124 O mesmo se verifica, em seguida, no que diz respeito ao UK Treasury, autoridade à qual o Conselho, de resto, apenas faz referência nos fundamentos do Regulamento de Execução n.º 83/2011 e não nos fundamentos dos regulamentos posteriores. No presente recurso, a recorrente não invoca, de resto, nenhuma objeção especial contra a qualidade de autoridade competente do UK Treasury, para além dos argumentos gerais evocados nos n.ºs 104 a 118, *supra*, os quais já foram julgados improcedentes pelo Tribunal Geral.
- 125 No que respeita, finalmente, ao Governo indiano, a recorrente invoca, em contrapartida, argumentos circunstanciados. Considera, a título principal, que, tendo em conta o princípio da cooperação leal, que existe apenas entre a União e os Estados-Membros, não pode ser admitido que uma autoridade de um Estado terceiro é uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 126 Este argumento de princípio, segundo o qual uma autoridade de um Estado terceiro só pode ser considerada uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931, deve ser rejeitado, pelas seguintes razões.
- 127 Em primeiro lugar, resulta dos considerandos 5 e 7 da Posição Comum 2001/931 que esta foi adotada no âmbito e para efeitos da aplicação da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, a resolução na qual o Conselho de Segurança decidiu que «todos os Estados [deviam adotar] as medidas necessárias para impedir que sejam cometidos atos de terrorismo, nomeadamente, que assegurem o alerta rápido a outros Estados através da troca de informações» [n.º 2, alínea b), da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança], e «[p]rest[ar], mutuamente, a maior assistência possível quanto às investigações e procedimentos penais relativos ao financiamento ou ao apoio de atos de terrorismo, incluindo a assistência quanto à obtenção de elementos de prova que estejam na sua posse e que sejam necessárias para esses procedimentos» [n.º 2, alínea f), da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança]. Na sua resolução, o Conselho de Segurança exortou igualmente «todos os Estados a trocar informações em conformidade com o direito internacional e interno e a cooperar a nível administrativo e judicial para impedir a prática de atos de terrorismo» [n.º 3, alínea b), da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança].
- 128 Ora, há que recordar que, como o Tribunal de Justiça já decidiu, se, devido à adoção de uma posição comum, a União é obrigada a tomar, no quadro do Tratado, as medidas que exige essa posição comum, esta obrigação implica, quando está em causa a implementação de uma resolução do Conselho de Segurança adotada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que, na elaboração dessas medidas, a União tenha em devida conta os termos e os objetivos da resolução em causa assim como as obrigações pertinentes decorrentes da Carta das Nações Unidas relativas a essa implementação (acórdão 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., EU:C:2008:461, n.º 296; v., igualmente, acórdão de 13 de março de 2012, Melli Bank/Conselho, C-380/09 P, Colet., EU:C:2012:137, n.º 55).
- 129 Atendendo tanto aos objetivos da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, destinada à intensificação do combate ao terrorismo a nível mundial pela cooperação sistemática e estreita de todos os Estados como ao facto de a Posição Comum 2001/931 ter sido adotada para dar execução a

- essa resolução, a tese da recorrente, apresentada não obstante esta posição comum não incluir nenhuma limitação *a priori* quanto à origem nacional das autoridades competentes, viola tanto a letra como o objetivo desta posição comum e obsta, assim, à aplicação da resolução do Conselho de Segurança ao nível da União.
- 130 Por outro lado, há que observar que o considerando 6 do Regulamento n.º 2580/2001 indica que «[esse] regulamento constitui uma medida necessária a nível comunitário e complementar dos procedimentos administrativos e judiciais relativos às organizações terroristas na União Europeia e em países terceiros».
- 131 Em segundo lugar, deve considerar-se que o argumento da recorrente assenta numa perceção errada da função do princípio da cooperação leal no quadro do regime instituído pela Posição Comum 2001/931 e da adoção de medidas restritivas pelo Conselho.
- 132 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE, as relações entre os Estados-Membros e as instituições da União são regidas por deveres recíprocos de cooperação leal (acórdão Sison T-341/07, referido n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.º 94).
- 133 Tal como salientou a jurisprudência, o princípio da cooperação leal impõe ao Conselho, no contexto da aplicação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, a obrigação de se basear tanto quanto possível na apreciação da autoridade nacional competente do Estado-Membro em causa, pelo menos se se tratar de uma autoridade judiciária, designadamente no que respeita à existência «das provas ou dos indícios sérios [e credíveis]» em que assenta a decisão dessa autoridade (acórdão Sison T-341/07, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.º 95).
- 134 Portanto, contrariamente ao que sugere a recorrente, este princípio não diz respeito à questão da qualificação de uma autoridade nacional de autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931, mas unicamente ao alcance das obrigações do Conselho em relação às decisões de uma tal autoridade, quando esta for uma autoridade de um Estado-Membro.
- 135 A circunstância, de resto correta, de que o princípio da cooperação leal se aplica unicamente às relações entre a União e os Estados-Membros não tem por consequência que uma autoridade de um Estado terceiro não possa ser qualificada de autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931 e que o Conselho não possa, se for caso disso, remeter para as apreciações dessa autoridade.
- 136 Resulta das considerações precedentes que o argumento apresentado a título principal pela recorrente, segundo o qual a inaplicabilidade do princípio da cooperação leal às relações entre a União e os Estados terceiros proíbe, em princípio, qualificar uma autoridade de um Estado terceiro de autoridade competente, deve ser rejeitado. A finalidade prosseguida pela Posição Comum 2001/931 conduz efetivamente à conclusão oposta.
- 137 No entanto, não deixa de ser verdade que, como o Tribunal Geral inferiu das disposições da Posição Comum 2001/931, uma vez que o mecanismo instituído pela posição comum tem por efeito permitir ao Conselho incluir uma pessoa numa lista de congelamento de fundos com base numa decisão adotada por uma autoridade nacional, a verificação da existência de uma decisão de uma autoridade nacional que corresponda à definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 constitui uma condição essencial prévia à adoção, pelo Conselho, da sua própria decisão de congelamento de fundos (v., neste sentido, acórdão Sison T-341/07, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.º 93).
- 138 Esta condição, estabelecida pelo Tribunal Geral no contexto de decisões tomadas por autoridades de Estados-Membros da União, é ainda mais importante no caso de decisões adotadas pelas autoridades de Estados terceiros. Com efeito, diversamente dos Estados-Membros, muitos Estados terceiros não

estão vinculados pelas exigências que decorrem da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e nenhum deles está sujeito às disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

- 139 Portanto, incumbe ao Conselho, antes de se basear numa decisão de uma autoridade de um Estado terceiro, verificar com cuidado que a regulamentação pertinente desse Estado assegura uma proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva equivalente à garantida ao nível da União. Além disso, não pode haver elementos que demonstrem que o Estado terceiro viola, na prática, essa regulamentação. Com efeito, neste caso, a existência de uma regulamentação que corresponda formalmente às condições acima referidas não permite, no entanto, concluir pela existência de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 140 Importa acrescentar que, sem uma equivalência entre o nível de proteção garantido pela regulamentação do Estado terceiro e aquele que é assegurado a nível da União, reconhecer a uma autoridade nacional de um Estado terceiro a qualidade de autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931 implica uma diferença de tratamento entre as pessoas visadas por medidas de congelamento de fundos da União, consoante as decisões nacionais subjacentes a essas medidas emanam de autoridades de Estados terceiros ou de autoridades de Estados-Membros.
- 141 Ora, não se pode deixar de observar, como faz a recorrente, que os fundamentos dos regulamentos impugnados não contêm nenhum elemento que permita considerar que o Conselho procedeu a essa verificação cuidada do nível de garantia dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva relativamente à legislação indiana. Estes fundamentos limitam-se, nos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014, às seguintes considerações:

«Tendo em vista o cometimento e a participação dos [LTTE] em atos terroristas, o Governo indiano proibiu os LTTE em 1992, por força da Unlawful Activities Act 1967 (Lei sobre as atividades ilegais de 1967) e, em consequência, incluiu-os na lista das organizações terroristas que figura em anexo à Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act 2004 [Lei (de alteração) relativa à prevenção das atividades ilegais de 2004].

As decisões que foram tomadas em relação aos [LTTE] foram, portanto, tomadas por autoridades competentes na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.»

- 142 Em sentido inverso, no caso das autoridades britânicas, que são autoridades de um Estado-Membro da União, o Conselho teve o cuidado, após a menção da regulamentação aplicável, de declarar que as decisões dessas autoridades estavam sujeitas a revisão periódica por uma comissão governamental (quinto parágrafo dos fundamentos dos diferentes regulamentos impugnados) ou a recurso jurisdicional (sexto parágrafo dos fundamentos de 25 de agosto e de 15 de novembro de 2010). Ora, no que respeita às autoridades indianas (Estado terceiro), não fornece nenhuma apreciação dos níveis de proteção dos direitos de defesa e de proteção jurisdicional proporcionados pela legislação indiana.
- 143 A este respeito, foi de forma não convincente que o Conselho sugeriu, na audiência, que a falta de apreciação dos níveis de proteção no que se refere às autoridades indianas resultava do facto de que os regulamentos impugnados incidiram sobre reexames, e não sobre a inclusão inicial, a qual deu, por seu turno, origem a uma fundamentação mais circunstanciada que reflete uma apreciação inicial mais aprofundada da regulamentação indiana.
- 144 Em primeiro lugar, esta sugestão é contrariada pela inserção repetida de uma fundamentação específica no que se refere às autoridades britânicas em todos os diferentes regulamentos impugnados sucessivos. Em segundo lugar, o Conselho não produz, em apoio da sua sugestão, os fundamentos alegadamente mais detalhados do regulamento de inclusão inicial nem alega, e ainda menos prova, tê-los comunicado à recorrente. Se a sugestão do Conselho fosse provada, daí decorreria, no mínimo, devido à transmissão à recorrente de uma fundamentação por isso incompleta, uma violação dos direitos de

defesa. Em terceiro lugar, importa recordar que as medidas de congelamento de fundos, apesar da sua natureza preventiva, são medidas suscetíveis de ter influência negativa muito importante sobre as pessoas e grupos visados (v., neste sentido, acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Colet., EU:C:2013:518, n.º 132 e jurisprudência referida). Assim sendo, tanto a adoção como a prorrogação destas medidas deve assentar numa fundamentação suficientemente sólida e explícita.

- 145 No que diz respeito ao Regulamento de Execução n.º 790/2014, os fundamentos para a manutenção são completados pelas indicações de que as Sections 36 e 37 da Unlawful Activities Act 1967 comportam disposições respeitantes ao recurso e à revisão da lista e de que a decisão de proibição dos LTTE como associação ilegal é revista periodicamente pelo Ministro do Interior da Índia. O Conselho acrescenta que a última revisão foi feita em 14 de maio de 2012 e que, na sequência da revisão feita pelo tribunal instituído por força da Unlawful Activities Act 1967, a designação dos LTTE foi confirmada pelo Ministro do Interior da Índia em 11 de dezembro de 2012. O Conselho indica que essas decisões foram publicadas através de notificação no Jornal Oficial da Índia.
- 146 No que diz respeito a um Estado terceiro, atendendo às considerações acima expostas nos n.ºs 138 a 140, incumbe, designadamente, ao Conselho verificar cuidadosamente que a regulamentação pertinente do Estado terceiro assegura uma proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva equivalente à garantida ao nível da União. Neste quadro, a simples referência a secções de disposições legislativas e a uma revisão periódica pelo Ministro do Interior não basta para permitir concluir pela existência de um exame cuidado das garantias dadas pelo Estado terceiro em questão no que diz respeito à proteção dos direitos de defesa e do direito à proteção jurisdicional efetiva.
- 147 Resulta das considerações que precedem que, à luz dos fundamentos dos regulamentos impugnados, não se pode considerar que o Conselho tenha procedido, previamente à manutenção da recorrente na lista de congelamento de fundos, à verificação cuidada de que o Estado terceiro em causa dispunha de uma regulamentação que garantia o respeito dos direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, em medida equivalente à garantida ao nível da União.
- 148 Ainda é menos esse o caso porquanto os fundamentos dos regulamentos impugnados não fazem nenhuma menção a disposições indianas, em particular à Prevention of Terrorism Act (POTA) (Lei relativa à prevenção do terrorismo). Porém, a defesa revela *a posteriori*, perante o Tribunal Geral, que eram pertinentes, pois determinavam que o procedimento aplicável à proibição dos grupos considerados infringe as leis indianas sobre as atividades ilegais. Esta lacuna na fundamentação dos regulamentos impugnados confirma a falta de exame cuidadoso, no entanto particularmente importante, no caso de decisões de autoridades de Estados terceiros.
- 149 Esta falta de exame cuidadoso na fase da adoção dos regulamentos impugnados e da violação do dever de fundamentação que daí resulta não podem estar abrangidas pelas referências e pelas explicações do Conselho feitas pela primeira vez no Tribunal Geral.
- 150 Por último, importa notar, em relação com as considerações expressas no n.º 139, segunda frase, *supra*, que nem o Conselho nem nenhum interveniente em seu apoio dão resposta aos argumentos da petição, retomados na réplica, segundo os quais a revogação da POTA em 2004 decorria do facto de que esse texto conduziu a detenções arbitrárias, a atos de tortura, a desaparecimentos e a execuções extrajudiciais, e segundo os quais as alterações legislativas ocorridas após essa revogação não resolveram os problemas.
- 151 Por conseguinte, embora as autoridades britânicas mencionadas na fundamentação dos regulamentos impugnados tenham podido ser corretamente qualificadas de autoridades competentes pelo Conselho, esse não podia, pelo menos no estado dos fundamentos dos regulamentos impugnados, ser o caso das autoridades indianas.

- 152 Por conseguinte, há que julgar procedente o presente fundamento na parte que respeita às autoridades indianas e julgá-lo improcedente na parte que respeita às autoridades britânicas.
- 153 Há que prosseguir o exame dos recursos pelo exame das críticas da recorrente à abordagem seguida pelo Conselho e dos motivos invocados por ele para a manter na lista de congelamento de fundos e, em especial, pelo exame da crítica de que a imputação à recorrente dos atos de violência mencionados na fundamentação dos regulamentos impugnados não assenta numa base jurídica e factual suficiente.
- 154 Para este efeito, importa examinar os quarto a sexto fundamentos em conjunto com o segundo fundamento.

*Quanto aos quarto a sexto fundamentos em conjunto com o segundo fundamento*

Argumentos das partes

- 155 A recorrente alega que, longe de ter procedido a um exame sério do seguimento dos processos a nível nacional como, no entanto, impõe o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o Conselho baseou os regulamentos impugnados não tanto em decisões de autoridades competentes mas mais numa lista de atos por ele imputados diretamente à recorrente. Essa lista não constitui uma decisão de uma autoridade competente. A imputação que a mesma comporta não assenta numa base jurídica e factual suficiente (segundo e quarto fundamentos). Além disso, os fundamentos dos regulamentos impugnados são demasiado lacunares para permitir à recorrente organizar uma defesa eficaz e para permitir uma fiscalização jurisdicional (quinto e sexto fundamentos).
- 156 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, contesta os argumentos da recorrente e sustenta ter procedido a um reexame de fundo pormenorizada antes de decidir, através dos regulamentos impugnados, manter a recorrente na lista de congelamento de fundos. No que diz respeito ao resultado desse reexame, trata-se de uma questão de natureza política que cabe somente ao legislador resolver. O Conselho goza de um amplo poder de apreciação. Quanto à sua tomada em consideração da evolução dos processos ao nível nacional, o Conselho faz referência a dois pedidos de eliminação da lista apresentada pela recorrente ao Home Secretary em 2007 e 2009, que foram rejeitados. O Conselho contesta não ter tomado devidamente em consideração a evolução da situação no Sri Lanka desde a derrota militar da recorrente em 2009. Considera ter respeitado plenamente o seu dever de fundamentação e contesta que os direitos de defesa da recorrente tenham sido violados. Relativamente aos factos imputados à recorrente, incumbia a esta contestá-los, se fosse o caso, a nível nacional. De resto, estes factos constituem elementos contextuais, de notoriedade pública, de que a recorrente tinha conhecimento desde há muito tempo, mas que apenas contesta no Tribunal Geral.

Apreciação do Tribunal Geral

- 157 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.
- 158 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 de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colet., EU:T:2006:384, n.º 117, a seguir «acórdão OMPI T-228/02», e de 11 de julho de 2007, Sison T-47/03, EU:T:2007:207, n.º 164).

A questão relevante para o exame 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 relativamente ao envolvimento da pessoa em atividades terroristas (acórdão Al-Aqsa C-539/10, referido no n.º 105, *supra*, EU:C:2012:711, n.º 82).

- 159 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 conhecerem 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, referido no n.º 158, *supra*, EU:T:2006:384, n.º 141 e jurisprudência referida).
- 160 No contexto da adoção de uma decisão de congelamento de fundos ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001, a fundamentação dessa decisão 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 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, referido no n.º 158, *supra*, EU:T:2006:384, n.º 142).
- 161 A este respeito, o Tribunal não pode aceitar 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 acima recordados, 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 que levam o Conselho a considerar que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v. acórdão OMPI T-228/02, referido no n.º 158, *supra*, EU:T:2006:384, n.º 143 e jurisprudência referida).
- 162 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 que levam o Conselho a considerar, 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, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.º 60).
- 163 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 T-341/07, referido no n.º 114, *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, não só verificar 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 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, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.º 98 e jurisprudência referida).

- 164 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 deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre 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, ou de uma condenação por esses factos.
- 165 No seu acórdão Al-Aqsa C-539/10 P, já referido no n.º 105, *supra* (EU:C:2012:711), o Tribunal de Justiça 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 terroristas (n.º 69 do acórdão).
- 166 É à luz das considerações precedentes que importa examinar os fundamentos invocados pelo Conselho para fundamentar os regulamentos impugnados.
- 167 Estes fundamentos iniciam-se através de um parágrafo no qual o Conselho, em primeiro lugar, descreve a recorrente como um «grupo terrorista» formado em 1976 que combate por um Estado Tamil separado no norte e este do Sri Lanca, em segundo lugar, afirma que a recorrente cometeu «um certo número de atos terroristas, incluindo ataques e ações de intimidação repetidos sobre os civis, ataques frequentes contra os objetivos governamentais, a interrupção dos processos políticos, sequestros e assassinatos políticos» e, em terceiro lugar, exprime a opinião de que, «embora a recente derrota militar dos LTTE tenha enfraquecido significativamente a sua estrutura, a intenção provável desta organização é continuar os ataques terroristas no Sri Lanca» (primeiros parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 168 Em seguida, o Conselho estabelece uma lista das «atividades terroristas» que, segundo ele, a recorrente levou a cabo a partir do mês de agosto de 2005 e até ao mês de abril de 2009 ou — segundo os regulamentos impugnados —, no mês de junho de 2010 (segundos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 169 O Conselho, após ter considerado que «esses atos estão abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 3, alíneas a), b), c), 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) e iii), da referida posição comum», e que «[os LTTE] são abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3, [alínea] ii), do Regulamento n.º 2580/2001» (terceiros e quartos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados), evoca decisões das autoridades britânicas e indianas que foram adotadas em 1992, em 2001 e em 2004, contra a recorrente (quintos e sextos parágrafos dos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014), bem como em 2102 (sexto e sétimo parágrafos, dos fundamentos do Regulamento de Execução n.º 790/2014).
- 170 No que respeita às decisões britânicas e — apenas nos fundamentos do Regulamento de Execução n.º 790/2014 — às decisões indianas, o Conselho faz referência ao facto de serem revistas regularmente ou de serem suscetíveis de revisão ou de recurso.

- 171 O Conselho deduz destas considerações que «[a] s decisões que foram tomadas em relação aos [LTTE] foram-no, portanto, por autoridades competentes na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931» (sétimos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 172 Por último, o Conselho «constata que as decisões acima referidas [...] estão ainda em vigor e [...] considera que os fundamentos que justificaram a inclusão dos [LTTE] na lista [de congelamento de fundos] permanecem válidos» (oitavos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados). O Conselho conclui daí que a recorrente tem de continuar a figurar nesta lista (nonos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 173 Antes de mais, há que referir que, ainda que a lista dos factos estabelecida pelo Conselho nos segundos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados tenha um papel determinante na apreciação da oportunidade de manter o congelamento dos fundos da recorrente, uma vez que essa lista serve de base à declaração, pelo Conselho, da existência de atos terroristas praticados pela recorrente, nenhum destes factos foi analisado nas decisões nacionais invocadas nos quintos e sextos parágrafos dos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014 e no sexto e no sétimo parágrafos dos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.º 790/2014.
- 174 Com efeito, quanto aos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014, todos estes factos são posteriores às decisões nacionais invocadas nos fundamentos destes regulamentos. Por conseguinte, não podem ter sido examinados nessas decisões.
- 175 Ora, embora os fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014 enunciem que as decisões nacionais neles evocadas permanecem em vigor, não contém, no entanto, nenhuma referência a decisões nacionais mais recentes e ainda menos os fundamentos dessas decisões.
- 176 Confrontado com as críticas da recorrente a este propósito, o Conselho não apresenta nenhuma decisão mais recente das autoridades britânicas ou indianas que prove que dela dispunha quando da adoção dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014 e da qual resulta, concretamente, que os factos relatados nos fundamentos tinham sido efetivamente examinados e acolhidos por estas autoridades.
- 177 No que diz respeito ao procedimento britânico, o Conselho apresentou apenas as decisões de 2001 evocadas na fundamentação dos regulamentos impugnados. O Conselho não apresenta nenhuma decisão britânica posterior e ainda menos os fundamentos dessa decisão. No máximo, evoca, mas sem os apresentar nem dar uma indicação precisa sobre a respetiva fundamentação concreta, uma decisão do UK Treasury de 7 de dezembro de 2009 e os indeferimentos de dois pedidos dos LTTE, apresentados em 2007 e 2009, destinados à sua retirada da lista britânica de congelamento de fundos.
- 178 Quanto à decisão judicial indiana de 12 de novembro de 2010, apresentada na resposta do Conselho nas fases das suas trélicas, e a uma decisão judicial indiana de 7 de novembro de 2012, apresentada na resposta do Conselho às perguntas do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2006, tais decisões são desprovidas de pertinência, tendo em conta as considerações dos n.ºs 138 a 140, *supra*. De resto e a título acessório, deve salientar-se que estas decisões não mencionam, e ainda menos se pronunciam sobre, nenhum dos 24, e depois 21, factos especificamente relatados nos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014.
- 179 Quanto ao Regulamento de Execução n.º 790/2014, as mesmas considerações que as acima expostas no n.º 178 são válidas no que respeita às decisões indianas de 2012 (entre as quais a decisão judicial de 7 de novembro de 2012) mencionadas, pela primeira vez, no sétimo parágrafo dos fundamentos deste regulamento.



- 180 Quanto às duas decisões francesas de 23 de novembro de 2009 e 22 de fevereiro de 2012 (uma em primeira instância e outra em recurso) evocadas pelo Conselho na sua tréplica no processo T-508/11, e que, segundo ele, tomaram em consideração um certo número de factos relatados na exposição de motivos do regulamento impugnado, há que referir o seguinte.
- 181 Em primeiro lugar, essas decisões não são mencionadas nos fundamentos dos regulamentos impugnados adotados anteriormente à tréplica. Constituem, por isso, 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).
- 182 Em segundo lugar, e de modo mais fundamental, essas decisões francesas não são sequer mencionadas nos regulamentos impugnados adotados posteriormente à tréplica (Regulamentos de Execução n.ºs 542/2012, 1169/2012, n.º 714/2013, 125/2014 e 790/2014). Ora, o Conselho não pode reivindicar, como «elementos de fundamentação» das suas medidas restritivas, decisões nacionais que não invoca nos fundamentos dos regulamentos impugnados posteriores à sua tomada de conhecimento das referidas decisões.
- 183 As considerações acima formuladas nos n.ºs 174 a 176 são igualmente válidas em relação a uma decisão alemã evocada pelo Conselho, pela primeira vez, na audiência.
- 184 Contudo, o Conselho alega, na tréplica, que os factos relatados nas exposições de motivos se «inscrevem no contexto, conhecido de todos [...], do conflito que conheceu o Sri Lanca e no qual a recorrente era parte interessada» e que «esses elementos contextuais, baseados em acontecimentos de notoriedade pública, se destinam a informar a destinatária das medidas preventivas adotadas dos fundamentos em que o Conselho baseou a sua apreciação da ameaça terrorista que a recorrente representa». O Conselho evoca, para sustentar a sua referência a «elementos contextuais», o acórdão *PMOI T-256/07*, referido no n.º 106, *supra* (EU:T:2008:461, n.º 90). O Conselho fornece, em apoio do seu argumento relativo à notoriedade pública dos factos que imputa à recorrente, referências a artigos de imprensa retirados da Internet.
- 185 O Conselho acrescenta que «essa fundamentação factual não visa substituir uma eventual apreciação judicial, com força de caso julgado, da responsabilidade civil ou penal dos autores destes atos ou de imputação dos referidos atos a estes, pois esse não é o seu objeto». Alega que «esses elementos eram não só públicos mas também perfeitamente conhecidos da recorrente à data da adoção dos regulamentos impugnados».
- 186 Estes argumentos, conjugados com a falta de qualquer referência, na fundamentação dos regulamentos impugnados, a decisões de autoridades competentes mais recentes do que os factos imputados e remetendo para os ditos factos, testemunham claramente do facto de que o Conselho baseou os regulamentos impugnados não em apreciações constantes das decisões de autoridades competentes, mas em informações por ele retiradas da imprensa e da Internet.
- 187 No entanto, tal como resulta dos elementos acima recordados nos n.ºs 164 e 160, 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 retirou 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.
- 188 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.

- 189 Resulta das considerações que precedem que o Conselho não respeitou essas exigências da Posição Comum 2001/931.
- 190 A fundamentação dos regulamentos impugnados revela, de resto, um raciocínio do Conselho feito em sentido inverso ao que exige essa posição comum.
- 191 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 de verificar que os referidos factos são efetivamente «atos terroristas» 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, eventualmente adotar uma decisão ao nível da União, o Conselho, na fundamentação dos regulamentos impugnados, procede em sentido inverso.
- 192 Começa por fazer apreciações que são, na realidade, as suas próprias apreciações, qualificando a recorrente de terrorista desde a primeira frase dos fundamentos — 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 dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 193 A este respeito, há que salientar 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. Portanto, é apenas na sequência deste reexame que o Conselho pode tirar a sua conclusão.
- 194 O Conselho observa, em seguida, que os factos que imputa à recorrente estão abrangidos pela definição de ato terrorista na aceção da Posição Comum 2001/931 e que a recorrente é um grupo na aceção desta posição (terceiros e quartos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados).
- 195 Só depois destas explicações é que o Conselho evoca decisões de autoridades nacionais (quintos a oitavos parágrafos dos fundamentos dos regulamentos impugnados), as quais são todavia, pelo menos relativamente aos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014, anteriores aos factos imputados.
- 196 O Conselho não tenta justificar, na fundamentação destes últimos regulamentos de execução, que eventuais decisões nacionais de reexame posteriores, ou outras decisões de autoridades competentes, efetivamente examinaram e atenderam aos factos concretos que constam do início dos referidos fundamentos. Limita-se, nos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014, a citar as decisões nacionais iniciais e a indicar, sem mais, que ainda estão em vigor. Apenas nos fundamentos do Regulamento de Execução n.º 790/2014 é que o Conselho menciona decisões nacionais posteriores aos factos concretamente imputados à recorrente, mas sem também justificar que essas decisões — de resto não pertinentes tendo em conta as considerações dos n.ºs 138 a 140, *supra* — efetivamente examinaram e tiveram em conta os factos concretos que figuram nos referidos fundamentos.
- 197 Portanto, o presente processo 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).

- 198 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 em 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.
- 199 É, por isso, em vão que o Conselho (v. n.º 184, *supra*) evoca, em particular, ao acórdão PMOI T-256/07, referido no n.º 103, *supra* (EU:T:2008:461, n.º 90). Com efeito, nesse processo, 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, referido no n.º 106, *supra* (EU:T:2008:461), a exposição de motivos de 30 de janeiro de 2007 transmitida ao grupo em questão (a PMOI) mencionava atos terroristas 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 nos fundamentos 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.
- 200 Do mesmo modo, no processo T-348/07, Al-Aqsa/Conselho, o Tribunal Geral dispunha do texto das decisões de autoridades competentes invocadas na fundamentação dos regulamentos impugnados e analisou-os detalhadamente. O Tribunal Geral concluiu que o Conselho não tinha cometido um erro manifesto de apreciação ao considerar que a recorrente sabia que os fundos por ela recolhidos seriam utilizados para fins de terrorismo (acórdão Al-Aqsa T-348/07, já referido no n.º 105, *supra*, 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 das autoridades nacionais competentes.
- 201 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 e adotadas por autoridades nacionais competentes [Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) e Rechtbank (tribunal, Países Baixos)] (acórdão Sison T-341/07, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 1, 88 e 100 a 105).
- 202 Deve acrescentar-se que, na verdade, a fundamentação factual dos regulamentos impugnados, ou seja, a lista dos factos imputados pelo Conselho à recorrente no presente caso, não constitui, para retomar o argumento do Conselho (v. n.º 185, *supra*), uma «apreciação judicial revestida da autoridade do caso julgado». Não é menos verdade que esta fundamentação factual dos regulamentos impugnados teve um papel determinante na apreciação, pelo Conselho, da oportunidade de manter a 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 e da Internet.
- 203 O Tribunal Geral considera que esta abordagem viola o sistema a dois níveis instituído pela Posição Comum 2001/931 em matéria de terrorismo.

- 204 Embora, como salientou o Tribunal de Justiça, a questão importante quando se procede a uma reapreciação consista 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 retirar a mesma conclusão no que respeita ao envolvimento dessa pessoa em atividades terroristas (acórdão *Al-Aqsa C-539/10*, referido no n.º 105, *supra*, EU:C:2012:711, n.º 82), com a consequência de que o Conselho pode, se for caso disso e no quadro do seu amplo poder de apreciação, decidir manter uma pessoa na lista de congelamento de fundos na falta de uma alteração na situação factual, não deixa de ser verdade que qualquer novo ato terrorista 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.
- 205 É em vão que o Conselho e a Comissão sugerem que a falta de referência, nos fundamentos dos regulamentos impugnados, a decisões de autoridades competentes precisas que tenham concretamente examinado e tido em conta os factos reproduzidos no início dos referidos fundamentos é imputável à recorrente, que poderia e deveria, segundo o Conselho e a Comissão, ter contestado as medidas restritivas adotadas a seu respeito a nível nacional.
- 206 Por um lado, a obrigação de o Conselho 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 C-539/10*, referido no n.º 105, *supra* (EU:C:2012:711, n.ºs 68 e 69). 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.
- 207 Por outro lado, o argumento do Conselho e da Comissão mais não faz, em definitivo, do que corroborar a afirmação, já acima feita no n.º 186, 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 a 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.
- 208 Por último, este argumento parece, no mínimo, problemático, na medida em que permite pensar que as decisões nacionais de congelamento de fundos que o Conselho decide, na sua prática concreta da Posição Comum 2001/931, tomar por base poderiam, elas próprias, enquanto não fossem contestadas a nível nacional pela parte interessada, não se basear em nenhum ato terrorista preciso.
- 209 É igualmente em vão que o Conselho e a Comissão contestam a obrigação de tomar como base factual dos regulamentos de congelamento de fundos decisões de autoridades competentes com o fundamento de que isso podia levar, na falta de tais decisões, a exclusões injustificadas de pessoas ou grupos da lista de congelamento de fundos. O Conselho e a Comissão evocam, em particular, as diferenças de ritmo temporal de reexame que possam existir nos Estados-Membros em relação ao ritmo semestral aplicável ao nível da União.
- 210 Por um lado, de novo, esta contestação opõe-se ao que está prescrito na Posição Comum 2001/931 (artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931), conforme confirmado pelo acórdão *Al-Aqsa C-539/10*, referido no n.º 105, *supra* (EU:C:2012:711, n.ºs 68 e 69), que exige, para a proteção das pessoas em causa e tendo em conta a ausência 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 em elementos concretamente examinados e tidos em conta em decisões das autoridades nacionais

competentes na aceção da Posição Comum 2001/931. Por outro lado, há que observar que, no sistema a dois níveis desta posição comum e para assegurar a eficácia do combate ao terrorismo, compete aos Estados-Membros apresentar regularmente ao Conselho, e a este último de recolher, as decisões de autoridades competentes adotadas nos referidos Estados-Membros, bem como os fundamentos dessas decisões.

- 211 Esta transmissão e recolha necessárias das decisões de autoridades competentes correspondem, de resto, perfeitamente à circulação de informações prevista, nomeadamente, nos n.ºs 2, 3, 8 e 24 do documento intitulado «Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism» (Métodos de trabalho do grupo de trabalho sobre a implementação da Posição Comum 2001/931 sobre a aplicação de medidas específicas para combater o terrorismo), que figura no anexo II do documento 10826/1/07 VER 1 do Conselho, de 28 de junho de 2007.
- 212 Se, apesar dessa comunicação de informações, o Conselho não dispuser de decisão de autoridade competente relativa a um facto particular suscetível de constituir um ato terrorista, incumbe-lhe, na falta de meios de investigação próprios, pedir a apreciação de uma autoridade nacional competente sobre esse facto, com vista a uma decisão dessa autoridade.
- 213 Para o efeito, o Conselho pode dirigir-se aos 28 Estados-Membros da União e, de entre estes, mais especificamente aos Estados-Membros que já tenham eventualmente analisado a situação da pessoa ou do grupo em causa. Pode igualmente dirigir-se a um Estado terceiro que preencha as condições exigidas em termos de proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. A decisão em causa, que deve ser, nos termos da Posição Comum 2001/931, uma «abertura de inquéritos ou de processos [...], ou de uma condenação», não tem necessariamente de ser a decisão nacional de reexame periódico da inclusão da pessoa ou do grupo em causa na lista nacional de congelamento de fundos. Mas, mesmo nesse caso, a existência a nível nacional de um ritmo temporal de reexame periódico diferente daquele em vigor ao nível da União não pode justificar que o Estado-Membro em causa defira o exame, pedido pelo Conselho, de facto em causa. Atendendo tanto à estrutura a dois níveis do sistema instituído pela Posição Comum 2001/931 como aos deveres recíprocos de cooperação leal entre os Estados-Membros e a União, os Estados-Membros solicitados pelo Conselho devem dar seguimento imediato aos pedidos do Conselho destinados a obter uma apreciação e, sendo caso disso, uma decisão de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931, sobre um elemento de facto suscetível de constituir um ato terrorista.
- 214 Resulta das considerações que precedem que o argumento segundo o qual a exigência de uma decisão de uma autoridade competente pode levar a exclusões injustificadas da lista de congelamento de fundos não é convincente.
- 215 Deve acrescentar-se, além disso, que a inexistência de qualquer novo ato terrorista relativamente a um período semestral dado não implica de modo nenhum que o Conselho deva retirar a pessoa ou o grupo em questão da lista de congelamento de fundos. Com efeito, como o Tribunal já pôde declarar, nada nas disposições do Regulamento n.º 2580/2001 e da Posição Comum 2001/931 proíbe a imposição ou a manutenção de medidas restritivas a pessoas ou entidades que tenham cometido no passado atos terroristas, não obstante a inexistência de elementos que provem que estas cometem atualmente tais atos ou neles participam, se as circunstâncias o justificarem (v., neste sentido, acórdão PMOI T-256/07, referido no n.º 106, *supra*, EU:T:2008:461, n.ºs 107 a 113). Assim, a obrigação de não proceder a novas imputações de atos terroristas com base em decisões de autoridades competentes não se opõe de modo nenhum ao direito de o Conselho manter a pessoa em causa na lista de congelamento de fundos, mesmo após a cessação da atividade terrorista propriamente dita, se as circunstâncias o justificarem.

- 216 Quanto à possibilidade, igualmente evocada pelo Conselho e pela Comissão, de serem adotadas decisões de autoridades competentes incompatíveis com as decisões da União, tal possibilidade não pode constituir um motivo válido para contestar a obrigação de, no interesse da proteção das pessoas e dos grupos em causa, extrair de decisões de autoridades competentes a base factual das decisões da União.
- 217 Por último, contrariamente ao que sugerem o Conselho e a Comissão, tal obrigação de extrair a base factual dos regulamentos de congelamento de fundos de decisões de autoridades competentes não é de molde a suscitar, ao invés, um risco de manutenção injustificado de uma pessoa ou de um grupo na lista de congelamento de fundos.
- 218 Com efeito, embora o artigo 1.º, n.ºs 1 a 4 e 6, da Posição Comum 2001/931 se oponha a que o Conselho adote, na fundamentação da sua decisão de inclusão ou de manutenção de uma pessoa ou de um grupo na lista de congelamento de fundos, atos terroristas (incluindo as tentativas, a participação ou a facilitação de tais atos) que não tenham sido objeto de uma decisão de autoridade competente (a abertura de inquéritos ou de processos, ou condenação), a Posição Comum 2001/931 não comporta nenhuma obrigação comparável no que respeita à não manutenção pelo Conselho de uma pessoa ou de um grupo na lista de congelamento de fundos. Essa não manutenção, favorável à pessoa ou ao grupo em causa, não está sujeita às mesmas exigências procedimentais ainda que, na maior parte dos casos, se verifique à luz de decisões favoráveis adotadas a nível nacional, como um abandono ou um arquivamento de inquérito ou de processos por atos terroristas, uma absolvição penal ou ainda a retirada da pessoa ou do grupo em causa da lista nacional de classificação.
- 219 Resulta das considerações dos n.ºs 203 a 212, *supra*, que o Conselho e a Comissão sustentam erradamente que a obrigação de o Conselho extrair a base factual das suas decisões de congelamento de fundos de decisões das autoridades competentes é suscetível de lesar a política da União de combate ao terrorismo.
- 220 Importa acrescentar que o conjunto das considerações feitas acima não excede 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, referido no n.º 114, *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 Rechtbank) invocadas pelo Conselho nos mesmos fundamentos (acórdão Sison T-341/07, referido no n.º 111, *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 87 e 88).
- 221 Ao invés, no caso vertente, o Tribunal Geral não dispõe, nos fundamentos dos regulamentos impugnados, das referências de nenhuma decisão de uma autoridade competente a cujos motivos poderia ligar os factos acolhidos pelo Conselho contra a recorrente.
- 222 Além disso, e ainda no acórdão Sison T-341/07, referido no n.º 114, *supra* (EU:T:2009:372), deve salientar-se que, embora tendo constatado que os factos constantes da fundamentação dos regulamentos do Conselho provinham efetivamente das duas decisões neerlandesas invocadas nesses mesmos fundamentos, 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, referido no n.º 114, *supra*, EU:T:2009:372, n.ºs 107 a 115).
- 223 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 artigos de

imprensa — de qualquer modo não mencionados nos fundamentos dos regulamentos impugnados — o estatuto processual e probatório reservado pela Posição Comum 2001/931 exclusivamente às decisões de autoridades competentes.

- 224 Por fim, o Tribunal considera oportuno sublinhar 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).
- 225 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, das quais resulta, por um lado, que o Regulamento n.º 2580/2001 é aplicável em caso de conflito armado e, por outro, que o Conselho violou tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como, na falta de referência na fundamentação das decisões das autoridades competentes relativas aos factos imputados à recorrente, o dever de fundamentação, há que anular os regulamentos impugnados, na parte em que dizem respeito à recorrente.
- 226 O Tribunal Geral salienta que estas anulações, realizadas por motivos processuais fundamentais, não implicam uma apreciação de mérito quanto à questão da qualificação da recorrente de grupo terrorista na aceção da Posição Comum 2001/931.
- 227 No que respeita aos efeitos no tempo destas anulações, importa recordar que, por força do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em derrogação do disposto no artigo 280.º TFUE, as decisões do Tribunal Geral que anulem um regulamento só produzem efeitos depois de expirado o prazo de recurso referido artigo 56.º, primeiro parágrafo, do referido Estatuto ou, se tiver sido interposto recurso dentro desse prazo, a contar do indeferimento deste. Portanto, o Conselho dispõe, de qualquer modo, de um prazo mínimo de dois meses, acrescido do prazo de dilação de dez dias, a partir da notificação do presente acórdão, para sanar as violações constatadas, adotando, sendo caso disso, uma nova medida restritiva contra a recorrente.
- 228 Todavia, e com base no artigo 264.º TFUE, segundo parágrafo, o Tribunal Geral pode manter provisoriamente os efeitos do ato anulado (v., neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 128, *supra*, EU:C:2008:461, n.ºs 373 a 376, e acórdão de 16 de setembro de 2011, Kadio Morokro/Conselho, T-316/11, EU:T:2011:484, n.º 39).
- 229 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 da recorrente, há que, por força do artigo 264.º TFUE, manter os efeitos do Regulamento de Execução n.º 790/2014 por um período de três meses a contar da prolação do presente acórdão.

### **Quanto às despesas**

- 230 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, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos da recorrente.
- 231 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, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

decide:

- 1) **Os Regulamentos de Execução (UE) do Conselho n.º 83/2011, de 31 de janeiro de 2011, n.º 687/2011, de 18 de julho de 2011, n.º 1375/2011, de 22 de dezembro de 2011, n.º 542/2012, de 25 de junho de 2012, n.º 1169/2012, de 10 de dezembro de 2012, n.º 714/2013, de 25 de julho de 2013, n.º 125/2014, de 10 de fevereiro de 2014, e n.º 790/2014, de 22 julho de 2014, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revoga os Regulamentos de Execução (UE) n.ºs 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 e 125/2014, são anulados na parte em que esses atos dizem respeito aos Tigers of Tamil Liberation Eelam (LTTE).**
- 2) **Os efeitos do Regulamento de Execução n.º 790/2014 são mantidos durante três meses a contar da prolação do presente acórdão.**
- 3) **O Conselho da União Europeia é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas dos LTTE.**
- 4) **O Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de outubro de 2014.

Assinaturas



## Índice

Factos na origem do litígio e tramitação do processo .....	2
Pedidos das partes .....	5
Questão de direito .....	5
Quanto ao primeiro fundamento, relativo à inaplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 ao conflito entre a recorrente e o Governo do Sri Lanca .....	6
Argumentos das partes .....	6
Apreciação do Tribunal Geral .....	7
Quanto ao terceiro fundamento, relativo à falta de decisão tomada por uma autoridade competente ....	11
Argumentos das partes .....	11
Apreciação do Tribunal Geral .....	14
Quanto aos quarto a sexto fundamentos em conjunto com o segundo fundamento .....	21
Argumentos das partes .....	21
Apreciação do Tribunal Geral .....	21
Quanto às despesas .....	31