



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 22 de setembro de 2016¹

Processo C-599/14 P

**Conselho da União Europeia
contra**

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas com vista à prevenção do terrorismo — Manutenção de pessoas, grupos e entidades na lista estabelecida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 — Posição Comum 2001/931/PESC — Artigos 1.º, n.ºs 4 e 6 — Processo — Conceito de “autoridade competente” — Função das decisões de autoridades de Estados terceiros — Valor da informação disponível no domínio público — Direitos de defesa — Dever de fundamentação»

1. O Conselho da União Europeia interpôs recurso do acórdão proferido pelo Tribunal Geral nos processos apensos T-208/11 e T-508/11² (a seguir «acórdão recorrido»), que anulou várias medidas de execução do Conselho, na parte em que tais medidas de combate ao terrorismo incluíam os Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tigres de Libertação do Elam Tamil, a seguir «LTTE») na lista de pessoas, grupos e entidades às quais, ou em cujo benefício, é proibido prestar serviços financeiros. O Tribunal Geral anulou essas medidas por razões, designadamente, relacionadas com a insuficiência da sua fundamentação e com os motivos invocados pelo Conselho para manter os LTTE na referida lista.

2. O Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu os seguintes erros de direito no acórdão recorrido:

- declarou erradamente que cabia ao Conselho demonstrar, na exposição de motivos, que tinha verificado que a atividade da autoridade responsável pela inscrição no país terceiro era exercida com as devidas garantias;
- apreciou a utilização feita pelo Conselho de informações do domínio público; e
- não concluiu que o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido constituía base suficiente para a inscrição dos LTTE na lista³.

¹ Língua original: inglês.

² Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885).

³ V. n.º 15, *infra*.

I – Quadro jurídico

Posição Comum 2001/931

3. A Posição Comum do Conselho 2001/931/PESC⁴ foi adotada para dar execução à Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «CSNU»). De acordo com esta resolução, todos os Estados devem prevenir e reprimir o financiamento de atos de terrorismo e congelar sem demora os fundos e demais ativos financeiros ou recursos económicos, nomeadamente das pessoas que cometam, ou tentem cometer, atos de terrorismo, neles participem ou os facilitem⁵.

4. O artigo 1.º, n.º 1, dispõe que a «decisão é aplicável, nos termos dos artigos seguintes, às pessoas, grupos ou entidades envolvidos em atos terroristas e enunciados no anexo»⁶.

5. Segundo o artigo 1.º, n.º 2, a definição de «pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas» compreende «grupos e entidades direta ou indiretamente possuídas ou controladas por essas pessoas; e pessoas, grupos e entidades que atuem em nome ou sob a orientação dessas pessoas, grupos e entidades, incluindo fundos obtidos a partir de bens direta ou indiretamente possuídos ou controlados por essas pessoas e por pessoas, grupos e entidades a elas associadas, ou provenientes desses bens». O artigo 1.º, n.º 3, define «ato terrorista» para efeitos da Posição Comum 2001/931⁷.

6. O artigo 1.º, n.º 4, estabelece que a lista do anexo

«[...] 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 as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo 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. As pessoas, grupos e entidades identificados pelo [CSNU] como estando relacionadas com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídas na lista.

Para efeitos do presente número, entende-se por “autoridades competentes” as autoridades judiciárias ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria abrangida por este número, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria.»

7. O artigo 1.º, n.º 6, dispõe que «[o]s nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se».

8. Nos termos dos artigos 2.º e 3.º, respetivamente, a (então) Comunidade Europeia, atuando nos limites das competências conferidas pelo (então) Tratado que institui a Comunidade Europeia, «ordena o congelamento de fundos e outros ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas, grupos e entidades enumerados no anexo» e «assegura que os fundos e outros ativos financeiros ou recursos económicos ou financeiros de pessoas ou outros serviços conexos não sejam disponibilizados, direta ou indiretamente, em benefício das pessoas, grupos e entidades enunciados no anexo».

4 Posição Comum do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001, L 344, p. 93), conforme alterada. V. considerando 2.

5 Ponto 1, alíneas a) e c), da Resolução 1373 (2001) do CSNU.

6 V. n.º 6, *infra*.

7 Entende-se por «ato terrorista» um dos atos intencionais enumerados no artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931, que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional, definido como infração na legislação nacional e cometido com o intuito de: i) intimidar gravemente uma população; ou ii) obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato; ou iii) desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional. V. também processo C-158/14, A e o., no qual apresentarei as minhas conclusões em 29 de setembro de 2016.

9. O anexo da Posição Comum 2001/931 continha a lista inicial de pessoas, grupos e entidades referida no artigo 1.º Essa lista não incluía os LTTE.

Regulamento n.º 2580/2001

10. Os considerandos 3 e 4 do Regulamento (CE) n.º 2580/2001⁸ fazem referência à Resolução 1373 (2001) do CSNU. O considerando 5 afirma a necessidade de a (então) Comunidade tomar medidas para pôr em prática os aspetos de política externa e de segurança comum (a seguir «PESC») da Posição Comum 2001/931. De acordo com o considerando 6, este regulamento constitui uma medida necessária a nível da (então) Comunidade e complementar dos procedimentos administrativos e judiciais relativos às organizações terroristas na União Europeia e em países terceiros.

11. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento do Conselho n.º 2580/2001, entende-se por «congelamento de fundos, de outros ativos financeiros e de recursos económicos» as «ações destinadas a impedir qualquer movimento, transferência, alteração, utilização ou operação de fundos suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino, ou qualquer outra alteração que possa permitir a sua utilização, incluindo a gestão de carteiras de valores mobiliários». O artigo 1.º, n.º 4, estabelece que, para efeitos do Regulamento n.º 2580/2001, a definição de «ato de terrorismo» é a constante do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931.

12. O artigo 2.º, n.º 3, dispõe que o Conselho estabelece, revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades a que o Regulamento n.º 2580/2001 é aplicável (a seguir «lista do artigo 2.º, n.º 3»), nos termos do artigo 1.º, n.ºs 4, 5 e 6, da Posição Comum 2001/931. Dispõe, em especial, que essa lista inclui:

«[...]

ii) pessoas coletivas, grupos ou entidades que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;

[...]»

13. Os LTTE foram inscritos pela primeira vez na lista anexa à Posição Comum 2001/931 pela Posição Comum 2006/380/PESC⁹. Na mesma data, os LTTE foram inscritos na lista do artigo 2.º, n.º 3, pela Decisão 2006/379/CE do Conselho¹⁰. Os LTTE não contestaram essa inscrição inicial e foram mantidos na lista do artigo 2.º, n.º 3, por várias decisões e regulamentos (incluindo os regulamentos impugnados¹¹), que sucessivamente revogaram e substituíram os respetivos regulamentos precedentes. Quando interpuseram o primeiro recurso¹² no Tribunal Geral, os LTTE pediram a anulação do Regulamento de Execução (UE) n.º 83/2011 do Conselho, na parte em que lhes dizia respeito. À data,

⁸ Regulamento de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2001, L 344, p. 70), conforme alterado.

⁹ Posição Comum do Conselho, de 29 de maio de 2006, que atualiza a Posição Comum 2001/931 e que revoga a Posição Comum 2006/231/PESC (JO 2006, L 144, p. 25).

¹⁰ Decisão do Conselho, de 29 de maio de 2006, 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 2006, L 144, p. 21). V. artigo 1.º e ponto 2.17 da nova lista introduzida pela decisão.

¹¹ V. n.º 16, *infra*.

¹² Ou seja, o recurso no processo T-208/11.

esse regulamento estava em vigor e incluía os LTTE no ponto 2.17 da lista do artigo 2.º, n.º 3¹³. Quando interpuseram o segundo recurso¹⁴, os LTTE pediram a anulação do Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2011 do Conselho (que revogou o Regulamento de Execução n.º 83/2011, entre outros), na parte em que lhes dizia respeito¹⁵.

14. Os considerandos de ambos os regulamentos impugnados referem que o Conselho comunicou a todas as pessoas, grupos e entidades (aos quais foi possível fazê-lo) a exposição dos motivos pelos quais haviam sido incluídos na lista constante do regulamento anterior. Indicam que o Conselho informou as pessoas, grupos e entidades enumerados na lista constante do regulamento anterior de que decidira mantê-los nessa lista. Além disso, explicam que as pessoas, grupos e entidades em causa foram informadas de que era possível requerer ao Conselho o envio da exposição dos motivos que levava à sua inclusão nessa lista (caso tal exposição não lhes tivesse ainda sido enviada). De acordo com estes considerandos, o Conselho efetuou uma revisão completa da lista do artigo 2.º, n.º 3, tendo em consideração as observações que lhe foram apresentadas pelos interessados.

15. Relativamente ao Regulamento de Execução n.º 83/2011, o Tribunal Geral descreveu do seguinte modo o conteúdo da exposição de motivos: «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 [incluindo duas decisões do Reino Unido. Uma das decisões foi proferida pelo Secretary of State for the Home Department do Reino Unido (Ministro do Interior, a seguir “Home Secretary”), em 29 de março de 2001, e decretou a proibição dos LTTE enquanto organização envolvida no terrorismo, nos termos do UK Terrorism Act 2000 (Lei de 2000 relativa ao terrorismo) (a seguir “decreto de proibição de 2001 do Reino Unido”)] (quintos e sextos parágrafos dos fundamentos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014), bem como em [2012] (sexto e sétimo parágrafos dos fundamentos do Regulamento de Execução n.º 790/2014).

13 Regulamento de Execução de 31 de janeiro de 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 2011, L 28, p. 14).

14 Ou seja, o recurso no processo T-508/11.

15 Regulamento de Execução de 18 de julho de 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 (UE) n.º 83/2011 (JO 2011, L 188, p. 2).

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).»

II – Resumo da tramitação em primeira instância e acórdão recorrido

16. Em 11 de abril de 2011, os LTTE interpuseram no Tribunal Geral um recurso (registado sob o número T-208/11), em que impugnaram a sua inclusão, pelo Regulamento de Execução n.º 83/2011, na lista do artigo 2.º, n.º 3. Após terem sido mantidos na lista anexa ao Regulamento de Execução n.º 687/2011, os LTTE interpuseram um novo recurso (registado sob o número T-508/11), em que pediram a anulação deste regulamento, com os mesmos fundamentos. Quando este regulamento foi revogado e substituído pelo Regulamento de Execução n.º 1375/2011 do Conselho¹⁶ e os LTTE foram mantidos na lista do artigo 2.º, n.º 3, requereram a apensação dos processos T-208/11 e T-508/11 e a alteração dos pedidos em ambos os recursos a fim de abrangerem também o Regulamento de Execução n.º 1375/2011. Por despacho de 15 de junho de 2012, os processos foram apensos. Durante o processo, na sequência da adoção de novas medidas de execução, os LTTE requereram a alteração do pedido de anulação formulado a fim de abranger os Regulamentos de Execução (UE) n.º 542/2012¹⁷, n.º 1169/2012¹⁸, n.º 714/2013¹⁹, n.º 125/2014²⁰ e n.º 790/2014 do Conselho²¹. Estes regulamentos de execução, juntamente com os anteriores, constituem os «regulamentos impugnados». O Tribunal Geral aceitou essas alterações dos pedidos.

17. A Comissão Europeia e o Governo dos Países Baixos intervieram nos dois processos em apoio do Conselho, que pediu ao Tribunal Geral para negar provimento aos recursos dos LTTE e para os condenar nas despesas. No processo T-208/11, o Governo do Reino Unido também interveio em apoio do Conselho.

18. Os LTTE invocam seis fundamentos, que são aplicáveis em ambos os processos, bem como um fundamento adicional apenas pertinente para o processo T-508/11. No presente recurso, só são pertinentes o terceiro a sexto fundamentos.

16 Regulamento de Execução de 22 de dezembro de 2011, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2011 (JO 2011, L 343, p. 10).

17 Regulamento de Execução de 25 de junho de 2012, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1375/2011 (JO 2012, L 165, p. 12).

18 Regulamento de Execução de 10 de dezembro de 2012, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 542/2012 (JO 2012, L 337, p. 2).

19 Regulamento de Execução de 25 de julho de 2013, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1169/2012 (JO 2013, L 201, p. 10).

20 Regulamento de Execução de 10 de fevereiro de 2014, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 714/2013 (JO 2014, L 40, p. 9).

21 Regulamento de Execução de 22 de julho de 2014, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 125/2014 (JO 2014, L 217, p. 1). V. n.º 16, *infra*.

19. Com o seu *terceiro fundamento* (inexistência de uma decisão adotada por uma autoridade competente), os LTTE sustentaram que as exposições de motivos dos regulamentos impugnados comportavam referências a decisões das autoridades do Reino Unido e da Índia que não podiam constituir decisões de uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931. Caso o Tribunal Geral considerasse que as decisões do Reino Unido eram decisões de autoridades competentes, os LTTE sustentavam que essas decisões não se baseavam em provas ou indícios sérios e credíveis e que os motivos não especificavam as bases dessas decisões. Caso o Tribunal Geral considerasse que uma decisão de uma autoridade de um Estado terceiro (neste caso, a Índia) era uma decisão de uma autoridade competente, os LTTE alegavam que as decisões indianas que declaravam a sua ilicitude não tinham sido objeto de fiscalização jurisdicional por um tribunal indiano, como exige o direito indiano. A exposição de motivos dos regulamentos impugnados também não refere nem demonstra que as decisões indianas foram adotadas por uma autoridade competente. Em todo o caso, as decisões indianas não se baseavam em provas ou indícios sérios e credíveis e não especificavam as respetivas bases jurídicas na exposição de motivos. Os LTTE argumentaram ainda que as autoridades indianas não eram uma fonte fiável de informação, dado não serem imparciais.

20. O Tribunal Geral rejeitou a objeção dos LTTE de que as autoridades do Reino Unido e indianas não eram autoridades competentes²². Invocou jurisprudência que confirma que uma autoridade administrativa pode ser considerada uma autoridade competente e que a natureza administrativa da decisão não é, em si, determinante²³. Segundo o Tribunal Geral, 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»²⁴. Além disso, também resulta da jurisprudência existente que a Posição Comum 2001/931 não exige que a decisão seja adotada no quadro de um procedimento penal, podendo inscrever-se no âmbito de um processo que tenha por objeto medidas de tipo preventivo²⁵. No caso vertente, as decisões do Reino Unido e indianas inscreviam-se no âmbito de um processo nacional destinado à aplicação de medidas preventivas ou repressivas relacionadas com o combate ao terrorismo.

21. Após concluir que o Home Secretary era uma autoridade competente, o Tribunal Geral declarou que uma autoridade de um Estado terceiro podia ser reconhecida como uma autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931²⁶. O Tribunal Geral considerou que a condição prévia essencial que consiste na verificação da existência de uma decisão de uma autoridade nacional que corresponda à definição do artigo 1.º, n.º 4, é ainda mais importante no caso de decisões adotadas por autoridades de um Estado terceiro. Observou que muitos Estados terceiros não estão vinculados pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e que nenhum deles está sujeito às disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Consequentemente, o Tribunal Geral entendeu que 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 que é garantida a nível do direito da União. Não podem existir elementos que demonstrem que o Estado terceiro viola, na prática, essa regulamentação. O Tribunal Geral acrescentou que, sem uma equivalência entre o nível de proteção

22 N.ºs 104 e 110 do acórdão recorrido.

23 Nos n.ºs 105 e 106 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral invocou o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711 [(a seguir «acórdão Al-Aqsa»), n.ºs 66 a 77]), bem como os seus próprios acórdãos de 9 de setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho (T-348/07, EU:T:2010:373, n.º 88), e de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-256/07, EU:T:2008:461 [(a seguir «acórdão do Tribunal Geral, PMOI»), n.ºs 144 e 145]).

24 N.º 107 do acórdão recorrido.

25 N.º 113 do acórdão recorrido.

26 N.ºs 126 a 136 do acórdão recorrido.

garantido pela regulamentação do Estado terceiro e aquele que é assegurado a nível do direito 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 emanem de autoridades de Estados terceiros ou de autoridades de Estados-Membros²⁷.

22. No caso em apreço, o Tribunal Geral concluiu que os motivos dos regulamentos impugnados não continham nenhum elemento que permitisse considerar que o Conselho tinha procedido a essa verificação cuidada²⁸. O Tribunal Geral rejeitou igualmente o argumento do Conselho de que, se estivesse em causa a inscrição inicial na lista (e não o reexame da inclusão), teria havido uma exposição de motivos mais circunstanciada que refletiria uma apreciação inicial mais aprofundada da regulamentação indiana. Neste contexto, o Tribunal Geral acolheu o terceiro fundamento na parte respeitante às autoridades indianas e rejeitou-o na parte respeitante às autoridades do Reino Unido²⁹.

23. Seguidamente, o Tribunal Geral examinou o *quarto a sexto fundamentos, em conjunto com o segundo fundamento*. Esses fundamentos eram os seguintes:

- inexistência do reexame exigido pelo artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 (quarto fundamento);
- violação do dever de fundamentação (quinto fundamento);
- violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva (sexto fundamento); e
- classificação errada dos LTTE como organização terrorista na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931 (segundo fundamento).

24. O Tribunal Geral considerou que estes fundamentos apoiavam o argumento de que o Conselho tinha baseado os regulamentos impugnados não em decisões de autoridades competentes mas numa lista de atos imputados aos LTTE pelo próprio Conselho. O segundo e quarto fundamentos respeitavam ao argumento de que a imputação aos LTTE das atividades terroristas mencionadas nessa lista não assentava numa base jurídica e factual suficiente. O quinto e sexto fundamentos respeitavam ao argumento de que os motivos dos regulamentos impugnados eram demasiado lacunares para permitir aos LTTE organizar uma defesa eficaz e para permitir uma fiscalização jurisdicional³⁰.

25. O Tribunal Geral começou por estabelecer³¹ os princípios e a jurisprudência à luz dos quais examinou os motivos invocados pelo Conselho nos regulamentos impugnados³². Concluiu que o Conselho baseou esses regulamentos em informações retiradas da imprensa e da Internet e não em apreciações constantes das decisões de autoridades competentes³³. De acordo com o Tribunal Geral, o Conselho seguiu o seguinte raciocínio: i) qualificou os LTTE como uma organização terrorista e imputou-lhe uma série de atos de violência que retirou da imprensa e da Internet; ii) em seguida,

27 N.ºs 131 a 140 do acórdão recorrido. O Tribunal Geral invocou o acórdão de 30 de setembro de 2009, Sison/Conselho (T-341/07, EU:T:2009:372, n.ºs 93 e 95).

28 N.º 141 do acórdão recorrido.

29 N.º 152 do acórdão recorrido.

30 N.º 155 do acórdão recorrido.

31 N.ºs 157 a 165 do acórdão recorrido.

32 Descritos nos n.ºs 167 a 172 do acórdão recorrido.

33 N.º 186 do acórdão recorrido.

observou que os atos que imputara aos LTTE estavam abrangidos pela definição de ato terrorista na aceção da Posição Comum 2001/931 e que os LTTE eram um grupo terrorista; e iii) por último, invocou decisões das autoridades do Reino Unido e indianas, as quais, relativamente aos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 a 125/2014, eram anteriores aos atos imputados³⁴.

26. O Tribunal Geral concluiu que, na exposição de motivos dos regulamentos impugnados, o Conselho não identificou eventuais decisões nacionais de reexame posteriores, ou outras decisões de autoridades competentes, que efetivamente tenham examinado e confirmado os factos concretos que constam do início das referidas exposições de motivos. Limitou-se a citar as decisões nacionais iniciais e a referir, sem mais, que ainda estavam em vigor. Só no que respeita ao Regulamento de Execução n.º 790/2014 é que o Conselho mencionou decisões nacionais posteriores aos atos concretamente imputados aos LTTE, mas sem demonstrar que essas decisões efetivamente examinaram e confirmaram os factos concretos mencionados no início das referidas exposições de motivos³⁵. Por conseguinte, o Tribunal Geral distinguiu o caso vertente, em que o Conselho procedeu, ele próprio, a imputações factuais autónomas com base na imprensa ou na Internet, dos processos em que a base factual dos regulamentos do Conselho tinha a sua fonte em decisões das autoridades nacionais competentes³⁶. Consequentemente, no entender do Tribunal Geral, o Conselho pretendeu exercer as funções de uma autoridade competente. Todavia, a Posição Comum 2001/931 não lhe atribuiu competência para essas funções nem os meios para o seu exercício³⁷.

27. O Tribunal Geral considerou que a abordagem do Conselho viola o sistema a dois níveis instituído pela Posição Comum 2001/931, na medida em que qualquer novo ato terrorista que o Conselho insira na sua exposição de motivos por ocasião do processo de reexame deve ter sido objeto de um exame e de uma decisão de uma autoridade competente na aceção desta posição comum³⁸.

28. O Tribunal Geral rejeitou o argumento do Conselho de que a falta de referência (na exposição de motivos dos regulamentos impugnados) a decisões específicas de autoridades competentes que tivessem concretamente examinado e confirmado os factos indicados no início das referidas exposições de motivos era imputável aos LTTE, que poderiam e deveriam ter contestado as medidas restritivas adotadas a seu respeito a nível nacional. O Tribunal Geral fundamentou a sua rejeição do seguinte modo: i) a obrigação de basear as decisões de congelamento de fundos numa base factual não está condicionada pelo comportamento da pessoa ou do grupo em causa; ii) o argumento confirmava que o Conselho, na realidade, se baseou em informações por ele retiradas da imprensa e da Internet; e iii) este argumento permitia pensar que as decisões nacionais de congelamento de fundos que o Conselho tomou por base poderiam, elas próprias, enquanto não fossem contestadas a nível nacional pela parte interessada, não se basear em qualquer ato terrorista preciso³⁹.

29. O argumento do Conselho e da Comissão, segundo o qual a obrigação de tomar como base factual dos regulamentos de congelamento de fundos decisões de autoridades competentes podia levar, na falta de tais decisões, a retiradas injustificadas de pessoas ou grupos da lista do artigo 2.º, n.º 3, tendo em conta, em particular, o facto de o reexame nos Estados-Membros poder ser temporalmente diferente do reexame semestral aplicável ao nível da União, não convenceu o Tribunal Geral. Este argumento contrariava a Posição Comum 2001/931, que exige que a base factual de uma decisão da União assente em elementos concretamente examinados e confirmados em decisões das autoridades nacionais competentes.

34 N.ºs 187 a 195 do acórdão recorrido.

35 N.º 196 do acórdão recorrido.

36 Em especial, n.ºs 199 a 201 do acórdão recorrido.

37 N.ºs 197 e 198 do acórdão recorrido.

38 N.ºs 203 e 204 do acórdão recorrido.

39 N.ºs 204 e 208 do acórdão recorrido.

30. De acordo com o sistema a dois níveis, compete aos Estados-Membros apresentar regularmente ao Conselho, e a este último recolher, as decisões de autoridades competentes adotadas nos referidos Estados-Membros, bem como os fundamentos dessas decisões. Se, apesar dessa comunicação de informações, o Conselho não dispuser da decisão de uma autoridade competente relativa a um ato 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 ato, com vista a uma decisão dessa autoridade. Para o efeito, o Conselho pode dirigir-se aos 28 Estados-Membros da União, e mais especificamente aos Estados-Membros que já tenham eventualmente analisado a situação da pessoa ou do grupo em causa, ou 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. O Tribunal Geral aceitou que a decisão em causa 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. Em todo o caso, o facto de o ritmo temporal de reexame periódico a nível nacional ser diferente do que vigora ao nível da União não pode justificar que o Estado-Membro em causa difira o exame, pedido pelo Conselho, do ato em causa. O sistema a dois níveis e o princípio da cooperação leal exigem que os Estados-Membros deem 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 ato suscetível de constituir um ato terrorista⁴⁰.

31. O Tribunal Geral afirmou ainda que a inexistência de qualquer novo ato terrorista durante um dado período de seis meses não significa de modo algum que o Conselho deva retirar a pessoa ou o grupo em questão da lista do artigo 2.º, n.º 3. Se as circunstâncias o justificarem, o Conselho pode manter na lista a pessoa em causa, mesmo após a cessação da atividade terrorista propriamente dita⁴¹.

32. O Tribunal Geral acrescentou que a necessidade de uma base factual nas decisões de autoridades competentes não significa que exista um risco de manutenção injustificada de uma pessoa ou de um grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. A Posição Comum 2001/931 não comporta nenhuma obrigação de invocar decisões de autoridades competentes para *não* manter uma pessoa ou um grupo nessa lista. Essa decisão não está sujeita às mesmas exigências processuais ainda que, na maior parte dos casos, se verifique à luz de decisões favoráveis adotadas a nível nacional⁴².

33. Por conseguinte, o Tribunal Geral anulou os regulamentos impugnados, na parte em que diziam respeito aos LTTE, com o fundamento de que o Regulamento n.º 2580/2001 é aplicável em caso de conflito armado (o que não é pertinente para o recurso em apreço⁴³) e de que o Conselho violou tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como o dever de fundamentação⁴⁴.

III – Pedidos e argumentos apresentados em sede de recurso

34. O Conselho, apoiado pela Comissão⁴⁵ e pelos Governos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido, pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que se pronuncie a título definitivo sobre as questões objeto do presente recurso do acórdão do Tribunal Geral, negando provimento aos recursos interpostos pelos LTTE, e que condene os LTTE nas despesas do Conselho nos processos apensos T-208/11 e T-508/11 e no âmbito do presente recurso. Os LTTE pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao presente recurso, que confirme o acórdão recorrido e que condene o Conselho nas despesas.

40 N.ºs 209 a 214 do acórdão recorrido.

41 N.ºs 215 e 216 do acórdão recorrido.

42 N.ºs 217 e 218 do acórdão recorrido.

43 V. n.º 50, *infra*.

44 N.º 225 do acórdão recorrido.

45 A Comissão circunscreveu as suas observações escritas ao segundo e terceiro fundamentos, mas declarou subscrever integralmente os argumentos do Conselho relativamente ao primeiro fundamento.

35. Na audiência que teve lugar em 3 de maio de 2016, todas as partes apresentaram alegações orais.

36. Com o seu *primeiro fundamento de recurso*, o Conselho alega que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito ao decidir que cabia ao Conselho demonstrar, na exposição de motivos enviada aos LTTE, que tinha verificado que a atividade da autoridade responsável pela inscrição no país terceiro era exercida com as devidas garantias. Os principais argumentos do Conselho podem ser sintetizados da seguinte forma: a exposição de motivos deve conter informações que permitam aos LTTE compreender as razões da sua inscrição na lista, em especial, o comportamento que deu origem a essa inscrição. A exposição de motivos não deve fazer referência a quaisquer outras informações, incluindo as que respeitem à apreciação pelo Conselho das garantias processuais pertinentes aplicáveis à decisão de uma autoridade competente de um Estado terceiro na qual o Conselho se tenha baseado. Daqui resulta que a falta de informação, na exposição de motivos, sobre essa apreciação não significa que o Conselho não a tenha realizado.

37. Os LTTE pedem ao Tribunal de Justiça que se digne rejeitar o primeiro fundamento de recurso. O Tribunal Geral concluiu acertadamente que a exposição de motivos não fazia qualquer referência aos direitos de defesa ou ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Os LTTE entendem que a Posição Comum 2001/931 proporciona uma base jurídica que permite exigir ao Conselho a verificação da regulamentação e da prática de um Estado terceiro, com vista a apurar se os padrões em matéria de direitos de defesa e de proteção jurisdicional efetiva estão em conformidade com as garantias asseguradas pelo direito da União. Com efeito, os princípios gerais do direito da União aplicam-se à Posição Comum 2001/931 e aos regulamentos de execução, pelo que qualquer decisão ao abrigo do artigo 1.º, n.º 4, deve ser adotada em conformidade com esses direitos. Não deve ser exigido às pessoas que conheçam as garantias processuais concedidas em Estados terceiros. Além disso, qualquer análise relativa a Estados terceiros só será mencionada na exposição de motivos se o resultado da apreciação do Conselho for positivo.

38. Com o seu *segundo fundamento de recurso*, o Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na sua apreciação da utilização feita pelo Conselho de informações do domínio público.

39. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral considerou, sem razão, que o Conselho tem de apresentar regularmente novos motivos que justifiquem a manutenção das medidas restritivas contra a recorrente, e que — não obstante o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido e o congelamento dos fundos pela União — existia um fluxo constante de decisões de autoridades nacionais que o Conselho podia e devia ter em consideração no seu reexame semestral.

40. Em segundo lugar, o Tribunal Geral rejeitou a utilização pelo Conselho de dados de fonte pública em circunstâncias em que as informações citadas serviram para determinar se — não obstante o facto de o Conselho *poder* manter os LTTE na lista com base nas decisões existentes de autoridades competentes — o Conselho *devia* manter a inscrição dos LTTE na lista.

41. Em terceiro lugar, o entendimento do Tribunal Geral de que o Conselho deveria ter solicitado a uma autoridade competente o reexame dos artigos de imprensa não encontra base legal na Posição Comum 2001/931, no acórdão Al-Aqsa do Tribunal de Justiça, nem em qualquer outro documento. Em todo o caso, a tese do Tribunal Geral conduziria a uma situação impraticável.

42. Em quarto lugar, o Tribunal Geral errou ao concluir que a sua recusa em confirmar a referência feita pelo Conselho a dados de fonte pública devia necessariamente determinar a anulação dos regulamentos impugnados.

43. Os LTTE responderam que os atos enumerados na exposição de motivos não eram provenientes de decisões de autoridades competentes, pois cada um desses atos era posterior às decisões nacionais, o que confirma que a decisão de manter os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3, só pode ter assentado em informações recolhidas na imprensa e na Internet. O Tribunal Geral não afirmou que o Conselho tem de apresentar com regularidade novos motivos justificativos da manutenção das medidas restritivas contra a recorrente. Determinou apenas que, caso o Conselho decida invocar motivos novos, estes têm de provir de decisões de autoridades competentes. O Tribunal Geral atuou corretamente ao concluir que, ao proceder a uma apreciação autónoma com base na imprensa ou na Internet, o Conselho pretendeu, na realidade, exercer as funções de autoridade competente.

44. Com o seu *terceiro fundamento de recurso*, o Conselho sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não concluir que o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido constituía uma decisão válida na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Em primeiro lugar, no acórdão PMOI⁴⁶, o Tribunal Geral considerou que um decreto deste tipo constituía uma decisão de uma autoridade nacional competente. Em segundo lugar, o Tribunal Geral considerou que o Conselho devia dispor de todos os elementos em que o Home Secretary se baseou para proibir os LTTE.

45. Os LTTE alegam que, se nenhum dos atos terroristas que levaram o Home Secretary a proibir os LTTE era conhecido do Conselho, este não podia verificar se o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido satisfazia os requisitos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Nessas circunstâncias, o Tribunal Geral não podia, por seu turno, verificar a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência. Isso significava igualmente que nenhuma das partes intervenientes estava habilitada a examinar se tinha sido adotada uma decisão na aceção do artigo 1.º, n.º 4. Além disso, o argumento do Conselho de que não seria realista exigir a partilha de determinadas informações subjacentes a uma decisão nacional é hipotético. Não se afigura, no presente processo, que as informações subjacentes ao decreto de proibição de 2001 do Reino Unido (a existirem) fossem de acesso reservado.

IV – Apreciação

Observações preliminares

46. No essencial, o presente recurso convida o Tribunal de Justiça a (re)considerar a estrutura do mecanismo de manutenção das medidas restritivas aplicadas ao abrigo da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001, bem como o papel desempenhado nesse sistema pelos Estados-Membros e pelos Estados terceiros.

47. No âmbito desse sistema, pode ser estabelecida uma distinção entre: i) a inclusão inicial na lista; e ii) a decisão de manter uma pessoa, uma entidade ou um grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. Relativamente ao primeiro tipo de decisão, a Posição Comum 2001/931 estabelece o procedimento a adotar pelo Conselho e os elementos em que se pode basear. Porém, não prevê regras semelhantes relativamente ao segundo tipo de decisão. É esse segundo tipo de decisão que foi objeto do recurso interposto pelos LTTE no Tribunal Geral e que está em causa no presente recurso.

48. O artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 estabelece apenas que os nomes das pessoas e grupos constantes da lista do artigo 2.º, n.º 3, devem ser revistos regularmente, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se. As questões centrais no presente recurso prendem-se com a forma como o Conselho pode determinar se essa justificação existe e com o que o Conselho deve comunicar às pessoas ou grupos interessados.

⁴⁶ Acórdão do Tribunal Geral, PMOI, n.º 144.

49. Resulta do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 que, na falta de motivos para manter uma pessoa ou grupo nessa lista, o Conselho deve retirá-lo da lista⁴⁷. A esse respeito, não se contesta que os LTTE não apresentaram ao Conselho observações ou provas suscetíveis de afetarem os motivos da sua inclusão na lista do artigo 2.º, n.º 3, e eventualmente determinarem a sua retirada da lista. O Tribunal de Justiça já considerou, a propósito de uma medida restritiva de natureza diferente, que, se os motivos da inclusão de uma pessoa forem alterados na decisão tomada no âmbito da PESC para ter em conta essas observações e elementos de prova, essa alteração deve igualmente ser feita no regulamento aprovado no quadro do TFUE⁴⁸.

50. Nenhuma das partes contestou a parte do acórdão relativa ao primeiro fundamento dos LTTE, em ambos os processos, segundo o qual o Regulamento n.º 2580/2001 não se aplica ao conflito entre os LTTE e o Governo do Sri Lanka, uma vez que esse conflito armado (e, por conseguinte, também os atos praticados nesse contexto) se rege exclusivamente pelo direito humanitário internacional. Todavia, esta questão foi suscitada no processo C-158/14, A e o.

51. Nas suas alegações, o Conselho atribui especial ênfase ao facto de os LTTE nunca terem contestado nenhuma das decisões nacionais em que o Conselho se baseou ou os regulamentos do Conselho que determinaram a sua inclusão inicial e posterior manutenção na lista do artigo 2.º, n.º 3. No entanto, na minha perspetiva, a revisão de um regulamento do Conselho implica a verificação do cumprimento pelo Conselho das normas aplicáveis do direito da União, designadamente as condições estabelecidas na Posição Comum 2001/931 e os direitos fundamentais. Nada nessas normas faz depender essa revisão da impugnação prévia da decisão da autoridade competente, no foro nacional adequado, pela parte interessada.

52. Na audiência, o Conselho foi interrogado sobre a necessidade de abordar o primeiro fundamento de recurso, que respeita ao dever de fundamentação de uma decisão que adote medidas restritivas. É verdade que, se o Tribunal de Justiça considerar que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, o facto de os outros motivos não o serem não justifica a anulação da referida decisão⁴⁹. Isso significa que, no presente processo, caso o Tribunal de Justiça decida (relativamente ao segundo e/ou terceiro fundamento de recurso) que o Tribunal Geral incorreu num erro de direito e conclua que os regulamentos impugnados se basearam corretamente, por exemplo, no decreto de proibição de 2001 do Reino Unido e estavam suficientemente fundamentados, já não será também necessário apreciar se a exposição de motivos apresentada para invocar as decisões de Estados terceiros era suficiente. Porém, tendo em conta a importância sistémica da questão subjacente ao primeiro fundamento e a sua potencial pertinência para outros processos, examinarei o primeiro fundamento, independentemente do mérito dos restantes fundamentos de recurso.

Primeiro fundamento de recurso

53. O primeiro fundamento de recurso respeita ao alcance da obrigação de o Conselho expor os motivos pelos quais se baseia numa decisão de uma autoridade de um Estado terceiro para demonstrar que continua a haver motivos para manter uma organização como os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3. Este fundamento pressupõe que o Tribunal Geral agiu corretamente ao aceitar que, na medida em que o Conselho, antes de se basear nessa decisão, tenha verificado com cuidado que a regulamentação pertinente desse Estado terceiro assegura uma proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva equivalente à que é garantida a nível do direito da União,

47 V., por exemplo, acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 72).

48 Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 55).

49 Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776 (a seguir «acórdão Kala Naft»), n.º 72 e jurisprudência aí referida.

essa decisão pode constituir uma decisão de uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. No presente recurso, o Tribunal de Justiça não é chamado a pronunciar-se sobre a possibilidade de o Conselho se basear em qualquer caso numa decisão de uma autoridade de um Estado terceiro e, em caso afirmativo, sob que condições.

54. A Posição comum 2001/931 não impõe expressamente um dever de fundamentação. A base desse requisito é o artigo 296.º TFUE, do qual resulta que o Conselho deve indicar expressamente e em pormenor os motivos específicos que justificam a manutenção de um grupo, como os LTTE, na lista do artigo 2.º, n.º 3. Essa exposição deve facultar informações suficientes para permitir ao grupo afetado pelo ato conhecer os motivos que determinam a sua manutenção na lista e ao juiz da União fiscalizar a decisão⁵⁰. Este dever é uma manifestação adicional do correspondente direito fundamental consagrado no artigo 47.º da Carta⁵¹.

55. O dever de fundamentação é uma formalidade essencial e não se confunde com a questão da prova do comportamento alegado, que decorre da legalidade substancial do ato e implica verificar a veracidade dos factos mencionados nesse ato e a qualificação desses factos no sentido de que constituem elementos que justificam a aplicação de medidas restritivas contra a pessoa em causa⁵².

56. Em especial, ao impor uma medida de congelamento de fundos, o Conselho deve identificar na fundamentação desse ato «as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considera, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que o interessado deve ser objeto dessa medida»⁵³. O Conselho deve ainda identificar «as razões individuais, específicas e concretas pelas quais as autoridades competentes consideram que a pessoa em causa deve ser alvo de medidas restritivas»⁵⁴. As exigências específicas de fundamentação dependerão das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta ou individualmente respeito possam ter em obter explicações. A fundamentação não tem necessariamente de especificar todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a suficiência de uma fundamentação deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa⁵⁵.

57. Portanto, importa começar por examinar o tipo de ato em causa e os motivos em que se pode basear.

58. A inclusão ou a manutenção de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, acarreta uma análise do risco de essa pessoa ou entidade poder estar envolvida em atos terroristas, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931. Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a apreciação inicial deve basear-se em «informações precisas ou em elementos do processo» que demonstrem que uma autoridade competente tomou uma decisão sobre as pessoas, grupos e entidades visados. O texto do artigo 1.º, n.º 4, oferece algumas orientações relativamente ao objeto de tais decisões. O importante é que a decisão tenha sido tomada por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, «quer» essa decisão trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo 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. A condenação também tem necessariamente de se basear em provas e indícios sérios⁵⁶. Em todo o caso, o Conselho tem de se

50 V., por exemplo, acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba [C-417/11 P, EU:C:2012:718 (a seguir «acórdão Conselho/Bamba»), n.ºs 49 e 50 e jurisprudência aí referida]. A respeito da fiscalização pelo Tribunal de Justiça, v. acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi [C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518 (a seguir «acórdão Kadi II»)], n.º 119 e jurisprudência aí referida.

51 V., em geral, acórdão Kadi II, n.º 100 e jurisprudência aí referida. V., também, acórdão Conselho/Bamba, n.º 49 e jurisprudência aí referida.

52 V., por exemplo, acórdão Conselho/Bamba, n.º 60 e jurisprudência aí referida.

53 V., por exemplo, acórdão Conselho/Bamba, n.º 52.

54 V. acórdão Kadi II, n.º 116 e jurisprudência aí referida.

55 V., por exemplo, acórdão Conselho/Bamba, n.º 53 e jurisprudência aí referida.

56 V. também as minhas conclusões no processo França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, n.ºs 198 a 201 e 207).

assegurar da existência de «provas ou indícios sérios e credíveis»⁵⁷. Isto significa que o Conselho não tem de ter ao seu dispor todos os dados que a autoridade competente considerou na adoção de uma decisão (administrativa ou judicial), como, no presente caso, o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido. Tal deve-se ao facto de o Conselho não poder avaliar, *de novo*, a seriedade e a credibilidade das provas ou indícios em que se baseou a decisão de uma autoridade competente. Todavia, o Conselho pode e deve verificar se a decisão se baseou em provas e se a autoridade considerou que tais provas eram sérias e credíveis. O que o Conselho não pode fazer é examinar, por si próprio, as provas. Ao invés, o exame das decisões de autoridades competentes (tanto de Estados-Membros como de Estados terceiros) por parte do Conselho tem unicamente por objetivo a verificação, à luz do direito da União, da suficiência de tais decisões para servirem de base à aplicação de medidas restritivas na União.

59. Daqui decorre que, com base exclusivamente no conteúdo da medida, a exposição de motivos de uma decisão inicial de inscrição de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, deve incluir, pelo menos: i) as razões individuais, específicas e concretas para considerar que existe um risco de que a pessoa ou grupo possa estar envolvido em atos terroristas, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, e que, por conseguinte, devem ser adotadas medidas restritivas⁵⁸; e ii) as decisões das autoridades competentes, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, que serviram de base às razões referidas. Esses dois elementos afetam a legalidade da medida. Se algum deles não for comunicado, a pessoa ou grupo em causa não pode conhecer os motivos materiais da sua inscrição na lista nem saber se o Conselho cumpriu os requisitos legais aplicáveis a essa inscrição e o Tribunal de Justiça não pode proceder à sua fiscalização. Por conseguinte, ainda que o Conselho esteja certo quando afirma que o dever de fundamentação é uma formalidade distinta da questão da prova do comportamento alegado, não perfilha a sua tese de que a fundamentação se deve limitar às informações relativas ao comportamento que motivaram a inscrição dos LTTE na lista⁵⁹.

60. O primeiro fundamento de recurso respeita ao segundo elemento: ao invocar decisões de uma autoridade competente de um Estado terceiro, é suficiente identificar apenas a decisão da autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo?

61. No meu entender, a resposta é negativa.

62. Quando o Conselho invoca decisões de autoridades competentes de Estados-Membros que atuam no âmbito do direito da União, é sabido que essas autoridades estão obrigadas a respeitar os direitos fundamentais aplicáveis na União Europeia. Por conseguinte, as normas em matéria de proteção e o nível de proteção, no direito da União, estão bem estabelecidos e sujeitos à fiscalização do Tribunal de Justiça. Ao invocar as decisões das referidas autoridades, o Conselho terá normalmente razões para presumir que essas decisões foram adotadas no respeito dos direitos fundamentais aplicáveis, em especial, dos direitos de defesa e à proteção jurisdicional efetiva. Porém, essa presunção não é absoluta. No parecer 2/13, o Tribunal de Justiça concluiu que o princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros impõe, designadamente no que respeita ao espaço de liberdade, segurança e justiça, que cada um dos Estados-Membros considere, *salvo em circunstâncias excecionais*, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, muito em especial, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito⁶⁰. Por outras palavras: trata-se de um princípio de confiança mútua e não de confiança mútua, cega e incondicional.

57 V. também as minhas conclusões no processo França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, n.º 136).

58 V., em geral, acórdão Kadi II, n.º 116 e jurisprudência aí referida; acórdão Conselho/Bamba, n.º 52; e acórdão Al-Aqsa, n.º 142.

59 V., por exemplo, acórdão Conselho/Bamba, n.º 60 e jurisprudência aí referida.

60 Parecer 2/13, de 18 de dezembro de 2014 (EU:C:2014:2454, n.º 191 e jurisprudência aí referida). V., a propósito das situações que poderão ser consideradas circunstâncias excecionais, acórdão de 5 de abril de 2016, Aranyosi (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, n.ºs 88 a 104).

63. As mesmas considerações devem aplicar-se no presente caso. Consequentemente, quando, num caso concreto, o Conselho considera que existem elementos que comprovam um risco real de que uma decisão de uma autoridade competente *não* foi adotada no respeito desses direitos, não pode invocar essa decisão para efeitos da adoção de medidas restritivas, nos termos da Posição Comum 2001/931, sem uma apreciação adicional. Conforme referi nas minhas conclusões no processo França/ People's Mojahedin Organization of Iran, «uma vez que a própria decisão de congelamento de fundos do Conselho deve respeitar os referidos direitos tendo em vista a hipótese de ser objeto de recurso para o juiz da União Europeia, o Conselho deve assegurar-se do respeito desses direitos ao nível da União Europeia] antes de adotar a sua decisão»⁶¹. Em circunstâncias diferentes (mais normais), o Conselho pode presumir a existência de conformidade com os direitos fundamentais pertinentes e basear-se nessa decisão para incluir a pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3.

64. Daqui resulta que, no que concerne às decisões de uma autoridade competente de um *Estado-Membro*, poderá ser suficiente que, na sua exposição de motivos, o Conselho identifique a decisão em que se baseou e explique por que motivo considera tratar-se de uma decisão de uma autoridade competente, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Posição Comum 2001/931. Através dessa exposição de motivos, é dado conhecimento à pessoa ou grupo visado que o Conselho agiu na presunção de que os direitos fundamentais aplicáveis foram respeitados e de que não existiam circunstâncias excecionais que ilidissem essa presunção. Caso o Conselho disponha de elementos que evidenciem a existência de um risco real de que os direitos fundamentais não foram respeitados, deve demonstrar que se assegurou de que esses direitos foram respeitados e referi-lo claramente na exposição de motivos.

65. A situação é diferente quando o Conselho se baseia numa decisão de uma autoridade competente de um *Estado terceiro*. A atuação destas autoridades não está sujeita às mesmas exigências que se aplicam aos Estados-Membros em matéria de proteção dos direitos fundamentais, ainda que a proteção jurídica dos direitos fundamentais oferecida seja, pelo menos, equivalente à que é garantida pelo direito da União. O próprio Conselho reconhece a necessidade de se assegurar de que uma decisão de uma autoridade de um Estado terceiro foi adotada em circunstâncias em que os direitos fundamentais beneficiaram de um nível de proteção pelo menos equivalente ao nível de proteção concedido pelo direito da União (e aplicável a decisões semelhantes das autoridades dos Estados-Membros).

66. Além de uma presunção geral de que os Estados terceiros respeitam as suas obrigações à luz do direito internacional (o que pode incluir compromissos em matéria de direitos humanos), nada permite pressupor o nível de proteção dos direitos fundamentais que é garantido num Estado terceiro nem que este é «pelo menos equivalente» ao que é assegurado na União Europeia. Embora as regras do direito internacional (incluindo, em especial, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem) que vinculam um Estado terceiro possam ser um indicador, há que considerar igualmente o direito nacional. Cabe ao Conselho verificar se o nível de proteção dos direitos fundamentais é, pelo menos, equivalente ao do direito da União e determinar se existem elementos que evidenciem a possibilidade de a decisão em causa não ter sido adotada em conformidade com o grau de proteção pertinente e aplicável.

67. No meu entender, isso significa que o Conselho tem a obrigação de examinar: i) quais as regras de direito nacional desse Estado terceiro que se aplicam à decisão em causa (incluindo quaisquer regras de direito internacional que estejam incorporadas no direito interno); ii) qual o alcance e o nível de proteção que resultam dessas regras (incluindo a possibilidade de recurso administrativo ou judicial da decisão, de forma a garantir o direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva) e em que medida são equivalentes à proteção assegurada pelo direito da União; e iii) se existem elementos que indiquem que a decisão em causa possa não ter sido adotada em conformidade com o nível de

61 V. as minhas conclusões no processo França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, n.º 202).

proteção pertinente e aplicável. Todavia, ao contrário do Tribunal Geral, não vejo necessidade de o Conselho verificar sistematicamente se, na prática, o Estado terceiro não aplica a sua regulamentação de proteção dos direitos de defesa e de garantia de uma proteção jurisdicional efetiva. Essa verificação não é necessária nem suficiente para determinar se, num caso concreto, o Conselho pode justificadamente basear-se numa determinada decisão de uma autoridade competente.

68. Também não subscrevo o receio do Conselho de que exista um risco de interferência no sistema político de um Estado terceiro nem a sua sugestão de que tal risco poderia ser evitado se o Conselho pudesse fazer observações sobre a ordem jurídica desse Estado no âmbito do subsequente processo judicial (concretamente, nos documentos de alegações escritas previstos no segundo parágrafo do artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça)⁶². Na minha perspetiva, a apreciação do Conselho está limitada à verificação da equivalência entre a legislação de um Estado terceiro e a legislação da União, bem como das garantias disponíveis num caso concreto. O seu objeto não é verificar o cumprimento por um Estado terceiro de quaisquer regras de direito internacional que o vinculem ou das leis nacionais de outros Estados. Além disso, as considerações que podem levar o Conselho a basear-se nas decisões de uma autoridade de um Estado terceiro só são comunicadas à pessoa ou grupo visado nos casos em que o Conselho conclui que há equivalência. Se o resultado da apreciação for negativo, o Conselho não se pode basear na decisão da autoridade do Estado terceiro e nenhuma parte dessa apreciação será comunicada à pessoa ou grupo em causa ou divulgada ao público.

69. Pelas mesmas razões, não há qualquer justificação para que a exposição de motivos seja comunicada apenas nas observações escritas apresentadas no Tribunal Geral. Em todo o caso, o dever de fundamentação pressupõe o correspondente direito da parte afetada de conhecer essa fundamentação: este direito não pode depender da impugnação prévia da decisão do Conselho junto dos tribunais da União. Este direito permite à pessoa afetada conhecer os elementos essenciais subjacentes à medida em causa e, conseqüentemente, impugná-la, e não o inverso⁶³.

70. Quando a apreciação tem um resultado positivo, o Conselho deve indicar, na exposição de motivos, as razões por que considera que a decisão da autoridade competente de um Estado terceiro foi adotada em conformidade com critérios de proteção dos direitos fundamentais equivalentes aos que se aplicam, à luz do direito da União, às decisões adotadas pelas autoridades dos Estados-Membros. Por conseguinte, não é suficiente incluir uma mera referência à decisão.

71. Isso não significa que o Conselho tenha de divulgar integralmente na exposição de motivos a sua análise e apresentar uma apreciação geral e completa da lei e da prática constitucional e penal do Estado terceiro. Ao invés, deve indicar de forma clara de que modo, no caso concreto relativo a uma decisão específica de uma autoridade competente, a legislação do Estado terceiro confere um nível de proteção, pelo menos, equivalente aos direitos de defesa e à proteção jurisdicional efetiva, bem como identificar as fontes jurídicas dos direitos em que se baseou.

72. Em apoio do seu primeiro fundamento de recurso, o Conselho também parece estabelecer uma distinção entre a decisão inicial de inscrição de uma pessoa ou grupo na lista e as decisões subsequentes de manutenção da pessoa ou entidade em causa na lista do artigo 2.º, n.º 3. Abordarei esta distinção mais pormenorizadamente no âmbito do segundo fundamento de recurso. Pelas razões que explicarei nessa parte das presentes conclusões⁶⁴, entendo que, quando invoca uma decisão de uma autoridade competente de um Estado terceiro para decidir manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, o Conselho tem de fundamentar suficientemente a sua confiança nessa decisão.

62 Nos termos dessa disposição: «A fase escrita compreende a comunicação às partes e às instituições da União cujas decisões estejam em causa, das petições e requerimentos, observações, alegações, contestações e respostas e, eventualmente, das réplicas, bem como de todas as peças e documentos em seu apoio ou respetivas cópias autenticadas.»

63 V., por exemplo, acórdão Kadi II, n.º 100 e jurisprudência aí referida.

64 V., em especial, n.ºs 86 a 96, *infra*.

73. Por conseguinte, não deteto qualquer erro na interpretação do Tribunal Geral subjacente à sua conclusão de que o Conselho não forneceu qualquer apreciação dos níveis de proteção dos direitos de defesa e de proteção jurisdicional proporcionados pela legislação indiana e que a simples referência a secções de disposições legislativas e a uma revisão periódica pelo Ministro do Interior indiano não é suficiente. O facto de eu considerar que o Tribunal Geral errou quando sugeriu a existência de uma obrigação geral do Conselho de examinar, na prática e em abstrato, a efetiva aplicação por um Estado terceiro da sua legislação em matéria de proteção dos direitos de defesa e da proteção jurisdicional efetiva não altera esta conclusão.

74. Por conseguinte, o primeiro fundamento de recurso deve ser rejeitado.

Segundo fundamento de recurso

Introdução

75. O segundo fundamento de recurso do Conselho respeita principalmente aos motivos que podem justificar a decisão do Conselho de manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, e à exigência de inclusão desses motivos na fundamentação. Este fundamento de recurso assenta essencialmente em três argumentos: i) o Tribunal Geral presumiu, erradamente, que o Conselho deve apresentar regularmente motivos novos que justifiquem a manutenção das medidas restritivas aplicadas à parte em causa; ii) o Tribunal Geral concluiu erradamente que o Conselho não se pode basear em dados do domínio público que não tenham sido incorporados numa decisão de uma autoridade competente; e iii) o Tribunal Geral decidiu erradamente anular a decisão impugnada com base no facto de o Conselho não poder invocar informações do domínio público.

76. Abordarei de seguida cada um destes argumentos.

Deve o Conselho apresentar regularmente motivos novos que justifiquem a manutenção das medidas restritivas aplicadas a um grupo?

77. Perfilho o entendimento do Conselho de que, quando decide manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, o Conselho nem sempre está obrigado a apresentar motivos novos (no sentido de factos novos referidos numa decisão de uma autoridade competente ou uma decisão nova dessa autoridade relativamente a factos já invocados pelo Conselho) que justifiquem a manutenção na lista. Tal pode ser exigido em alguns casos, mas não necessariamente em todos.

78. Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a inclusão numa lista deve ter por base uma decisão de uma autoridade competente «sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo 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». As provas devem consistir em informações ou dados precisos.

79. A inscrição inicial na lista baseia-se, assim, em decisões relativas a factos passados. A finalidade da referência a uma decisão nacional é «garantir que a decisão do Conselho seja tomada numa base factual suficiente que lhe permita concluir pela existência do perigo de, na falta de adoção de medidas inibidoras, a pessoa em causa prosseguir a sua implicação em atividades terroristas»⁶⁵. A sua função consiste em «demonstrar a existência de provas ou de indícios sérios e credíveis da implicação da pessoa em causa em atividades terroristas, considerados fiáveis pelas autoridades nacionais»⁶⁶.

⁶⁵ Acórdão Al-Aqsa, n.º 81. V. também n.º 68.

⁶⁶ Acórdão Al-Aqsa, n.º 104.

Portanto, no caso da inscrição inicial na lista, essas decisões servem para avaliar o risco de prática de atos terroristas ou de envolvimento nesses atos no futuro⁶⁷. Não existe justificação para o congelamento de fundos relativamente a atos (terroristas) quando (já) não existe risco de ocorrência de tais atos.

80. Com base nessa avaliação, compete ao Conselho decidir onde deve ser fixado o nível de proteção contra esse risco e determinar se uma pessoa ou grupo específico representa tal risco (ainda que não tenha cometido nenhum ato terrorista há algum tempo)⁶⁸. Isso justificará a aplicação de medidas preventivas. A avaliação do risco num caso concreto deve assentar nos factos e nas informações disponíveis nas decisões das autoridades competentes. Tendo em conta o sistema a dois níveis subjacente à Posição Comum 2001/931, só com base nessas decisões é possível demonstrar a existência de fundamentos para incluir na lista uma pessoa, uma entidade ou um grupo. O Conselho tem de verificar se a decisão, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, é suficientemente precisa para: i) identificar a pessoa ou grupo em causa; e ii) estabelecer um possível nexos (conforme descrito no artigo 1.º, n.º 2, da referida posição comum) entre a pessoa ou grupo em causa e os atos terroristas, na aceção do artigo 1.º, n.º 3. O Conselho deve também ter em conta o tempo decorrido entre a decisão e os factos a que se refere, com vista a determinar se representam um risco atual (e, eventualmente, um risco futuro) de terrorismo que justifique a adoção de medidas restritivas.

81. Daqui decorre que, não obstante dispor de uma certa discricionariedade na avaliação do risco de terrorismo, no estabelecimento do nível de proteção e na seleção dos meios para fazer face a esse risco, o Conselho só pode incluir pessoas, grupos ou entidades na lista do artigo 2.º, n.º 3, quando existam fundamentos suficientes para determinar que tais pessoas, grupos ou entidades demonstram possuir o referido nexos com atos ou atividades terroristas. O Conselho dispõe assim de um certo poder discricionário no exame das decisões de autoridades competentes, bem como dos factos e elementos de prova em que se baseiam. No entanto, a Posição Comum 2001/931 não confere ao Conselho, quando da decisão inicial de inscrição na lista, poderes de investigação ou outros poderes de apuramento dos factos⁶⁹. Consequentemente, o Conselho não dispõe do poder discricionário de selecionar a base em que assentarão os fundamentos da inscrição na lista. Esta base deve ser encontrada nas decisões das autoridades competentes.

82. O artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 estabelece que a lista do artigo 2.º, n.º 3, deve ser revista com regularidade (pelo menos uma vez por semestre), a fim de assegurar que continuam a existir motivos que justifiquem a manutenção de determinada pessoa ou grupo na lista. Porém, não oferece quaisquer outras orientações que permitam identificar esses motivos ou a sua base.

83. No meu entender, os motivos (isto é, as razões) para a inscrição inicial e para a manutenção de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, têm de ser os mesmos: as pessoas, entidades ou grupos só podem ser mantidas na lista se subsistir o risco de atos ou atividades terroristas, bem como o risco da sua participação nos mesmos. A razão de ser da estrutura a dois níveis do mecanismo de inscrição na lista é a mesma independentemente da duração da inscrição de uma pessoa ou grupo nessa lista. Por outras palavras, depois da inscrição inicial na lista, não é possível presumir que a pessoa ou grupo visado satisfaz as condições para a inclusão na lista a não ser que essa pessoa ou grupo requeira a sua retirada da lista e faça prova de novos factos em apoio do seu pedido.

67 V., também, acórdão do Tribunal Geral, PMOI, n.º 110.

68 Acórdão do Tribunal Geral, PMOI, n.º 112. Daqui decorre igualmente que a inexistência de uma decisão de uma autoridade competente não pode ser justificada com o argumento de que, devido ao facto de uma pessoa ou grupo (já) estar incluído na lista do artigo 2.º, n.º 3, é menos provável que tal pessoa ou grupo cometa atos terroristas e que, portanto, seja objeto de decisões de autoridades competentes.

69 Acórdão Al-Aqsa, n.º 69.

84. Ao invés, o Conselho desempenha uma função de fiscalização da retirada da lista. Compete-lhe verificar, no contexto do seu reexame, se continuam a existir motivos, baseados em factos e provas, para a manutenção na lista. No acórdão Al-Aqsa, o Tribunal de Justiça sustentou que a questão relevante para a análise da manutenção de uma pessoa ou grupo na lista é «saber se, desde a inscrição do nome dessa pessoa na referida lista ou desde a revisão anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão relativa à implicação da pessoa em questão em atividades terroristas»⁷⁰. Portanto, o que interessa é saber se surgiram novos factos ou provas ou se houve uma alteração na apreciação das autoridades competentes relativamente à implicação dessa pessoa no (financiamento do) terrorismo⁷¹. Noutra passagem desse acórdão, o Tribunal de Justiça abordou a questão da existência ou não de indícios «que indicassem [...] que a situação factual ou a sua apreciação pelas autoridades nacionais [tivesse] mudado no que respeita à implicação da recorrente no financiamento de atividades terroristas»⁷².

85. Na minha perspetiva, estes números do acórdão Al-Aqsa incidem principalmente sobre o que pode justificar a *retirada* de uma pessoa ou grupo da lista do artigo 2.º, n.º 3. Consequentemente, uma autoridade competente pode decidir, em face de novos factos e provas, que determinada pessoa ou grupo já não está implicado no financiamento do terrorismo. Ou o próprio Conselho pode apurar factos que o levem a reconsiderar a sua decisão inicial e, eventualmente, a retirar uma pessoa ou grupo da lista do artigo 2.º, n.º 3.

86. No caso em apreço, a questão suscitada pelo segundo fundamento de recurso é saber se o Conselho tem de demonstrar (e incluir na exposição de motivos) motivos novos que justifiquem a *manutenção* de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. No meu entender não pode, por um lado, existir uma regra rígida que habilite o Conselho a manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, apenas quando existam decisões de autoridades competentes adotadas ou conhecidas do Conselho após a inscrição inicial ou precedente na lista. Por outro lado, a decisão ou decisões iniciais que serviram de base à inscrição inicial nem sempre serão suficientes.

87. Vários fatores determinam se é necessária uma nova decisão de uma autoridade competente e se, portanto, tal decisão deve ser incluída na exposição de motivos.

88. Quando adota uma decisão nos termos do artigo 1.º, n.º 6, *sem* se basear numa decisão nova de uma autoridade competente, o Conselho tem de assegurar de que a decisão de uma autoridade competente em que se baseou anteriormente para tomar a decisão inicial ou a decisão subsequente de manutenção de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3 continua a constituir uma base suficiente para demonstrar a existência de motivos para tal. Assim, com base nos factos e provas subjacentes à decisão ou decisões anteriores da autoridade competente (mesmo que tais decisões tenham sido posteriormente revogadas por motivos alheios aos factos e provas que demonstram o envolvimento em atos ou atividades terroristas⁷³), o Conselho tem de demonstrar que os factos e provas em que a decisão ou decisões (iniciais ou anteriores) da autoridade competente se basearam continuam a justificar a sua conclusão de que a pessoa ou grupo em causa representa um risco de terrorismo e que, portanto, as medidas preventivas são justificadas. Em suma: é preciso que continue a existir o risco e a consequente necessidade de medidas preventivas.

89. Uma vez que as decisões de autoridades competentes respeitam necessariamente a factos que as precedem, quanto maior for o intervalo temporal entre esses factos e essas decisões, por um lado, e a nova decisão do Conselho de manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, por outro lado, maior será a obrigação do Conselho de verificar cuidadosamente se, quando do seu reexame, a sua conclusão continua a ser validamente baseada naquela decisão e nos factos que estiveram na sua

70 Acórdão Al-Aqsa, n.º 82.

71 Acórdão Al-Aqsa, n.º 83.

72 Acórdão Al-Aqsa, n.º 111; v. também n.º 90.

73 Foi o que aconteceu no acórdão Al-Aqsa, n.ºs 83 a 90.

origem⁷⁴. Nos casos em que a decisão da autoridade competente tenha sido renovada ou prorrogada, o Conselho deve verificar qual a base dessa renovação ou prorrogação. Daqui resulta que a análise do Conselho não pode ser rigorosamente igual à efetuada quando da adoção de uma decisão anterior, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, com base na mesma decisão de uma autoridade competente. No mínimo, há que ter em consideração o decurso do tempo. Isso deve também ser refletido na exposição de motivos.

90. Nos casos em que a pessoa ou grupo afetado tenha fornecido informações ao Conselho em resposta à decisão precedente de inclusão na lista ou à exposição de motivos relativa à decisão subsequente de inclusão, o Conselho deve ter em conta essas informações⁷⁵ e explicar, na exposição de motivos da nova decisão de inclusão na lista, por que razão essas informações não alteraram a sua apreciação.

91. Quando é emitida e conhecida do Conselho uma nova decisão pertinente de uma autoridade competente, há que verificar os factos e provas em que se baseou tal decisão e determinar se podem ser utilizados para demonstrar que continuam a existir motivos para manter determinada pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. A esse propósito, as responsabilidades do Conselho (designadamente no que respeita à sua fundamentação) serão diferentes consoante a decisão nacional se limite a renovar ou prorrogar a decisão precedente da autoridade competente em que o Conselho se baseou anteriormente ou consista numa decisão inteiramente nova, eventualmente proferida por outra autoridade competente de um Estado-Membro (possivelmente diferente), com base em factos e provas distintos.

92. Já expliquei quais considero serem as condições aplicáveis à inclusão de pessoas ou grupos na lista do artigo 2.º, n.º 3, com base numa decisão de uma autoridade competente de um Estado terceiro⁷⁶. Perfilho o mesmo entendimento relativamente às decisões adotadas nos termos do artigo 1.º, n.º 6. Nos casos em que as decisões precedentes de inclusão na lista se basearam em decisões de Estados terceiros e o Conselho já demonstrou o preenchimento dessas condições, não creio que o Conselho esteja obrigado a expor novamente todos esses factos e provas na exposição de motivos quando continua a basear-se em tais decisões. Ao invés, o Conselho deve explicar: i) por que razão, à data da decisão de manutenção de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, essas decisões continuam a demonstrar a existência de motivos para a manutenção na lista; e ii) por que razão o Conselho continua a considerar que tais decisões foram adotadas em conformidade com critérios de proteção dos direitos fundamentais pelo menos equivalentes aos que se aplicam, à luz do direito da União, às decisões adotadas pelas autoridades dos Estados-Membros. Quando o Conselho se baseia numa decisão nova do mesmo Estado terceiro, a necessidade de indicar novamente os factos e provas pertinentes dependerá de quão diferentes forem a nova decisão e a decisão anterior. Em todo o caso, o Conselho tem de demonstrar que as condições aplicáveis à inclusão de pessoas ou grupos na lista do artigo 2.º, n.º 3, com base numa tal decisão de uma autoridade competente de um Estado terceiro continuam a estar preenchidas.

93. No caso vertente, é verdade que o Tribunal Geral pareceu exigir ao Conselho (nos n.ºs 175 a 177 do acórdão recorrido) que apresentasse decisões nacionais mais recentes e referisse os motivos dessas decisões, sem antes ter verificado se o Conselho tinha demonstrado que continuavam a existir motivos para manter os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3, com base nas decisões existentes de autoridades competentes já anteriormente invocadas.

⁷⁴ A propósito de um tipo distinto de sanção, v. acórdão Kadi II, n.º 156 e jurisprudência aí referida.

⁷⁵ V. também as minhas conclusões no processo França/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, n.º 89).

⁷⁶ V. n.ºs 60 a 73, *supra*.

94. Todavia, a leitura conjunta desses números com o n.º 196 do acórdão recorrido revela que o Tribunal Geral também concluiu que o Conselho se tinha limitado a citar as decisões iniciais das autoridades competentes e a referir, sem mais, que ainda estavam em vigor; e que, relativamente aos atos concretos que identificou (ocorridos *depois* dessas decisões), o Conselho não se baseou em decisões de autoridades competentes. Nessas circunstâncias, é evidente que quaisquer decisões de autoridades competentes invocadas pelo Conselho deveriam ser diferentes e mais recentes do que as decisões iniciais referidas. Relativamente ao Regulamento de Execução n.º 790/2014, o Tribunal Geral admitiu que tinham sido mencionadas decisões mais recentes, mas concluiu que o Conselho não tinha demonstrado que tais decisões examinavam e confirmavam os atos concretos referidos por este. No n.º 204 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral precisou ainda mais claramente que o Conselho não podia justificar a manutenção da pessoa ou grupo em causa na lista do artigo 2.º, n.º 3, com base em novos atos terroristas sem que tais atos tivessem sido objeto de um exame e de uma decisão de uma autoridade competente.

95. Nesse contexto, entendo que o Tribunal Geral concluiu corretamente que, uma vez que não existia uma decisão nova ou outras decisões de uma autoridade competente que constituíssem uma base satisfatória para sustentar que havia motivos para manter os LTTE na lista, o Conselho não se podia basear numa lista de ataques terroristas alegadamente cometidos por essa organização sem que tais factos fossem confirmados em decisões de autoridades competentes.

Pode o Conselho basear-se em dados de fonte pública para decidir manter um grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3?

96. Decorre da minha conclusão que, na sua decisão de manter os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3, o Conselho não se podia basear numa lista de ataques terroristas alegadamente cometidos pelos LTTE sem que esses factos constassem de decisões de autoridades competentes e que, em princípio, o Conselho (também) não se podia basear em informações do domínio público sobre novos ataques para demonstrar a existência de motivos para a manutenção de uma pessoa, entidade ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3.

97. O segundo argumento do Conselho em apoio do seu segundo fundamento de recurso suscita a questão da existência de exceções a esse princípio. Na sua decisão de manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, pode o Conselho, ainda assim, invocar motivos que assentem em factos e provas provenientes de outras fontes que não as decisões de autoridades competentes?

98. No meu entender, não pode.

99. Uma característica essencial do sistema a dois níveis subjacente à Posição Comum 2001/931 é a de que o Conselho não pode, por si próprio, apurar factos suscetíveis de constituir a base para a aplicação de medidas preventivas da União a uma pessoa ou grupo. Tão-pouco dispõe dos poderes de investigação necessários para esse efeito⁷⁷. Pelo contrário, o Conselho só pode incluir uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, se o processo revelar que foi adotada uma decisão por uma autoridade judiciária nacional ou, sob determinadas condições, por uma autoridade administrativa. Este requisito serve para assegurar que a inclusão de uma pessoa ou grupo na lista só se verifica com uma base factual suficientemente sólida⁷⁸. Parte-se do pressuposto de que, por um lado, as decisões dessas autoridades estabelecem ou reexaminam e confirmam, à luz do direito nacional, provas ou indícios sérios e credíveis de que uma pessoa ou grupo está implicado em atos ou atividades terroristas. Por outro lado, essas decisões respeitam os direitos fundamentais de defesa e de proteção jurisdicional efetiva da pessoa ou grupo visado.

⁷⁷ Acórdão Al-Aqsa, n.º 69.

⁷⁸ Acórdão Al-Aqsa, n.º 68.

100. Na minha perspetiva, este raciocínio é igualmente válido para a decisão de manutenção de uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. Os fundamentos dessa decisão têm de assentar numa base factual suficientemente sólida. Permitir que o Conselho recolha, por si próprio, provas ou indícios (passados ou futuros) da implicação em atos e atividades terroristas consideradas abrangidas pelo artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Posição Comum 2001/931 implicaria uma diferença de tratamento entre, por um lado, as pessoas ou grupos cuja manutenção na lista do artigo 2.º, n.º 3, se baseia em decisões de autoridades competentes e, por outro, as pessoas cuja manutenção nessa lista se baseia em factos apurados pelo Conselho por iniciativa própria (ainda que o Conselho se tenha também baseado, em certa medida, em decisões de autoridades competentes). As pessoas incluídas nesta última categoria gozariam assim de menos direitos a um processo equitativo e a uma proteção jurisdicional efetiva em relação aos factos apurados pelo Conselho. Só lhes seria permitido recorrer aos tribunais da União para impugnar as conclusões factuais do Conselho, ao passo que, ao abrigo do sistema a dois níveis, é em princípio possível impugnar uma decisão tanto ao nível nacional (relativamente à decisão da autoridade competente) como ao nível da União (relativamente à decisão do Conselho de inclusão na lista). Assim, o facto de o Conselho se basear diretamente em tais dados ou informações acarretaria um risco de privar a pessoa ou grupo visado do direito à fiscalização por um órgão jurisdicional nacional de uma decisão que o lesasse (ao passo que esse direito lhe assistiria se estivesse em causa uma decisão de uma autoridade competente). Ao invés, só aos tribunais da União caberia proceder a essa fiscalização. Por conseguinte, o Conselho não pode incluir uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3, porque tem um artigo de imprensa que declara que essa pessoa ou entidade «fez isto» ou «diz que fez isto». Tal decisão não preencheria as condições da Posição Comum 2001/931 nem seria compatível com o Estado de direito.

101. Poderá argumentar-se que insistir que o Conselho não se deve basear em informações incriminatórias livremente disponíveis no domínio público é uma abordagem demasiado formalista e rigorosa. No meu entender, esse argumento não procede.

102. Cumpre recordar que a inclusão na lista tem consequências muito sérias. São congelados fundos e outros ativos financeiros ou recursos económicos. Entende-se por «congelamento de fundos, de outros ativos financeiros e de recursos económicos» as «ações destinadas a impedir qualquer movimento, transferência, alteração, utilização ou operação de fundos suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino, ou qualquer outra alteração que possa permitir a sua utilização, incluindo a gestão de carteiras de valores mobiliários»⁷⁹. Quando uma pessoa, entidade ou grupo é incluída na lista do artigo 2.º, n.º 3, a sua vida económica normal é suspensa. Afigura-se razoável reiterar que, estando em causa tais consequências, os procedimentos aplicáveis devem ser rigorosos e respeitar os direitos fundamentais de defesa e de proteção jurisdicional efetiva.

103. Além disso, é difícil imaginar como se poderia exatamente «estruturar» uma exceção ao princípio de que o Conselho não se pode basear em informações do domínio público sobre novos ataques para demonstrar a existência de motivos para a manutenção de uma pessoa, entidade ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. Onde se traçaria a fronteira? Seria suficiente um elemento de prova «sólido» ou, no caso de se exigir mais do que um elemento isolado, quantos seriam necessários? As declarações públicas proferidas pelo porta-voz conhecido e identificado do grupo (nos casos em que tal pessoa exista) que expressamente reivindique a responsabilidade por um ataque revestem o valor probatório necessário? Pode ser atribuído o mesmo valor probatório às declarações públicas de uma pessoa que afirme falar em nome do grupo? Qual seria a posição a adotar caso existissem notícias de imprensa que sugerissem que a pessoa que cometeu o ataque (e que morreu durante o ataque, pelo que não pode ser interrogada) teria alegadamente sido «inspirada» pelo grupo ou que teria «jurado fidelidade» ao grupo? Isso serviria para responsabilizar suficientemente o grupo, de modo a justificar a inclusão na lista do artigo 2.º, n.º 3?

⁷⁹ Artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2580/2001.

104. Evidentemente, em circunstâncias normais, é inevitável que o Conselho obtenha informações sobre a (possível) implicação de pessoas ou grupos em atos e atividades terroristas. A fonte de tais informações pode ser pública ou privada. O dever de cooperação leal, no qual assenta o sistema a dois níveis estabelecido na Posição Comum 2001/931, impõe ao Conselho a comunicação aos Estados-Membros das informações e elementos de prova de que obtenha conhecimento e que considere poderem ser pertinentes para as autoridades competentes. É verdade que a Posição Comum 2001/931 não impõe expressamente aos Estados-Membros, quando recebem tais informações do Conselho, que tomem imediatamente as medidas necessárias para desencadear a adoção pela autoridade competente de uma nova decisão formal relativa aos factos e às pessoas a que respeitam as informações comunicadas pelo Conselho. No entanto, o mesmo dever de cooperação leal — tal como o entendo — imporá aos Estados-Membros uma resposta adequada ao pedido do Conselho de avaliação das informações comunicadas. É evidente que, nesses casos, o processo de reexame semestral do Conselho teria de contemplar o prazo necessário para procurar e obter uma resposta do(s) Estado(s)-Membro(s) em causa às informações comunicadas. Afigura-se ser um preço aceitável a pagar pela garantia do respeito pelos direitos fundamentais de defesa e de proteção jurisdicional efetiva.

105. Se fosse permitido ao Conselho invocar motivos baseados em factos e provas provenientes de outras fontes que não as decisões de autoridades competentes, tenho também dúvidas de como esse processo funcionaria na prática.

106. Suponhamos que o Conselho dispõe de dados provenientes de uma fonte fiável ou original (pública ou privada) que, alegadamente, contenham ou registem uma declaração em que a pessoa ou grupo em causa admite o seu envolvimento (passado ou futuro) em atos ou atividades terroristas que o Conselho considera abrangidos pelo artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Posição Comum 2001/931. Na melhor das hipóteses, com base nessas informações, o Conselho poderia decidir, a título provisório, que dispunha de uma base factual suficientemente sólida para decidir que continuavam a existir motivos para manter essa pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3 (independentemente de eventuais decisões pertinentes de autoridades competentes). Nesse caso, o Conselho teria de incluir essas informações e provas na exposição de motivos comunicada à parte afetada antes da adoção de uma decisão subsequente, na aceção do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931⁸⁰. É concebível que, na prática, a parte afetada aceitasse expressamente os factos (adversos) comunicados pelo Conselho? Todavia, essa seria a única base válida para o Conselho: i) invocar esses factos na falta de uma decisão (anterior ou nova) de uma autoridade competente; ou ii) combinar esses factos com uma decisão anterior de uma autoridade competente na qual já se tivesse baseado. Tenho de admitir algum ceticismo em relação à possibilidade de a pessoa ou grupo em causa ter algum interesse em fornecer ao Conselho essa conveniente confirmação expressa.

107. Por conseguinte, não posso defender uma regra permissiva que permitiria que o Conselho se baseasse em «factos» do conhecimento público e em provas desses factos encontradas em artigos de imprensa e na Internet, para manter uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. A natureza pública de um facto e a divulgação ao público dos elementos de prova relativos a esse facto não são suficientes para justificar uma exceção à regra geral de que o Conselho se deve basear em decisões de autoridades competentes. Por último, gostaria de precisar que a minha tese se aplica exclusivamente às decisões em que o Conselho *mantém* uma pessoa ou grupo na lista do artigo 2.º, n.º 3. Quando decide *retirar* uma pessoa ou grupo dessa lista, não se lhe aplicam as mesmas restrições.

108. Nestes termos, considero também que o segundo argumento em apoio do segundo fundamento de recurso deve ser rejeitado.

80 V. acórdão Kadi II, n.º 113 e jurisprudência aí referida.

O Tribunal Geral agiu corretamente ao anular as medidas impugnadas?

109. Com o seu último argumento em apoio do segundo fundamento de recurso, o Conselho alega essencialmente que, se não se podia basear em dados de fonte pública, dever-se-ia concluir que não havia qualquer alteração da situação de facto, pelo que podia manter a inclusão dos LTTE na lista. A ser assim, o Tribunal Geral não deveria ter anulado os regulamentos impugnados devido, designadamente, à sua recusa em admitir que o Conselho se pudesse basear em dados de fonte pública.

110. Não subscrevo esse entendimento.

111. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral anulou os regulamentos impugnados, na parte em que diziam respeito aos LTTE, porque o Conselho violou *tanto* o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 *como* o dever de fundamentação.

112. Em segundo lugar, não aceito a lógica subjacente ao argumento do Conselho de que, se não se podem ter em consideração atos mais recentes documentados na imprensa, daí resulta que a situação factual não se alterou e que, portanto, os LTTE podem ser mantidos na lista do artigo 2.º, n.º 3. Já expliquei por que motivo considero que não existe qualquer base para presumir a existência de motivos para manter uma pessoa ou grupo na lista até que a situação factual se altere de tal modo que existam razões (positivas) para retirar da lista essa pessoa ou grupo. A situação factual altera-se necessariamente com a passagem do tempo. Mesmo quando não exista qualquer decisão nova ou diferente de uma autoridade competente (em relação a outros factos), continua a ser necessário que o Conselho verifique, com base nos factos e elementos de prova referidos na decisão invocada anteriormente, se continua a haver um risco de implicação em atos terroristas e, portanto, um motivo para a inclusão na lista. No caso em apreço, isso implica também que o Conselho devia ter explicado por que razão o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido continuava a ser uma base suficiente para a sua decisão e que o Tribunal Geral devia ter apreciado esse argumento. As conclusões do Tribunal Geral sobre o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido constituem o objeto do terceiro fundamento de recurso do Conselho.

Conclusão

113. Por conseguinte, considero que o segundo fundamento de recurso deve ser rejeitado.

Terceiro fundamento de recurso

114. Com o *terceiro fundamento de recurso*, o Conselho alega que o Tribunal Geral errou ao não concluir que o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido constituía uma base suficiente para a inscrição dos LTTE na lista. O Conselho sustentou perante o Tribunal Geral que o decreto era, por si só, suficiente.

115. O primeiro argumento do Conselho relativamente a este fundamento de recurso é que o Tribunal Geral já tinha considerado, em processos anteriores, que o referido decreto constituía uma decisão de uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931⁸¹. Esse facto não só é verdadeiro (e não se afigura que tenha sido contestado) como o Tribunal Geral invocou expressamente, no n.º 120 do acórdão recorrido, jurisprudência que confirma que esse decreto era

⁸¹ Em especial, acórdão do Tribunal Geral, PMOI, n.º 144.

uma decisão de uma autoridade competente. Mas, na realidade, os n.ºs 205 e 206 do acórdão recorrido, que o Conselho invoca ao aduzir este argumento, respeitam à posição do Tribunal Geral em relação ao facto de o Conselho se ter baseado em factos que *não* tinham sido objeto de uma decisão de uma autoridade competente para decidir manter os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3.

116. O segundo argumento de Conselho é que o Tribunal Geral errou, nos n.ºs 206 a 208 do acórdão recorrido, ao concluir que o Conselho não se podia basear no decreto de proibição de 2001 do Reino Unido sem ter apreciado os factos e determinações subjacentes a essa decisão. No meu entender, o Tribunal Geral não concluiu tal coisa. Nos números citados do acórdão recorrido, o Tribunal Geral abordou um argumento do Conselho e da Comissão sobre as razões pelas quais os motivos dos regulamentos impugnados não fazem referência a decisões específicas de autoridades competentes que examinem e confirmem os atos invocados pelo Conselho no início da sua exposição de motivos (ou seja, nas palavras do Tribunal Geral, uma série de atos de violência que o Conselho recolheu na imprensa e na Internet e imputou aos LTTE). Estas instituições alegaram que os LTTE podiam e deviam ter contestado as medidas restritivas a nível nacional. O Tribunal Geral rejeitou esses argumentos porque: i) quando utiliza atos terroristas como base factual para a sua decisão, o Conselho deve identificar, na exposição de motivos, as decisões de autoridades nacionais competentes que examinam especificamente tais atos terroristas e os consideram provados⁸²; ii) esses argumentos corroboraram que, na realidade, o Conselho se baseou em informações por ele retiradas da imprensa e da Internet⁸³; e iii) estes argumentos indiciam que as decisões nacionais em que o Conselho se baseou podiam, elas próprias, enquanto não fossem contestadas a nível nacional pela parte interessada, não se basear em qualquer ato terrorista preciso⁸⁴. Ao contrário do que alega o Conselho, nada nos referidos números do acórdão recorrido (e muito menos no n.º 206) sugere que o Tribunal Geral exigiu ao Conselho que dispusesse de todos os elementos invocados pelo Home Secretary na proibição dos LTTE.

117. É também nesse contexto que devem ser interpretados os argumentos do Conselho sobre a questão de saber se uma parte como os LTTE está obrigada a requerer a fiscalização jurisdicional perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Porém, estes argumentos não revestem qualquer pertinência para o terceiro fundamento de recurso do Conselho, que respeita, essencialmente, ao facto de o Tribunal Geral não ter considerado que os regulamentos impugnados eram, não obstante, válidos por se basearem no decreto de proibição de 2001 do Reino Unido.

118. Está implícito no terceiro fundamento de recurso do Conselho que, tendo acolhido o primeiro fundamento dos LTTE apenas na medida em que se referia às autoridades indianas e tendo rejeitado a possibilidade de o Conselho se basear em atos que não tinham sido objeto de decisões de autoridades competentes, o Tribunal Geral deveria, no entanto, ter considerado que o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido constituía uma base suficiente para os regulamentos impugnados. Daqui decorreria então que os vícios relativos aos restantes fundamentos não poderiam justificar a anulação dos regulamentos.

119. As conclusões do Tribunal Geral a respeito das decisões de autoridades nacionais a que os regulamentos impugnados faziam efetivamente referência (a saber, em especial, o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido) procuram, no essencial, responder à questão de saber se os atos imputados aos LTTE pelo Conselho no primeiro e segundo parágrafos dos motivos dos regulamentos impugnados — que o Tribunal Geral considerou ser a exposição de motivos factual e ter tido um papel determinante na apreciação efetuada pelo Conselho⁸⁵ — constituíam o objeto dessas decisões. É evidente que isso não seria possível, porque as decisões eram anteriores aos atos imputados⁸⁶.

82 N.º 206 do acórdão recorrido.

83 N.º 207 do acórdão recorrido.

84 N.º 208 do acórdão recorrido.

85 N.º 202 do acórdão recorrido.

86 N.º 195 do acórdão recorrido.

120. Não obstante ter admitido que o Conselho citou, na exposição de motivos dos Regulamentos de Execução n.ºs 83/2011 e 125/2014, as decisões nacionais iniciais (em especial, o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido), o Tribunal Geral concluiu que o Conselho se limitou a enunciar que tais decisões permaneciam em vigor⁸⁷.

121. O Tribunal Geral não extraiu expressamente qualquer ilação desse facto. Por conseguinte, não obstante o Conselho não ter razão quando alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido não podia, ou já não podia, constituir uma decisão válida de uma autoridade competente, não é tão evidente que o Tribunal Geral tenha efetivamente abordado a questão (que nitidamente lhe foi suscitada, no âmbito dos argumentos dos LTTE em apoio dos seus quarto a sexto fundamentos, em conjugação com o segundo fundamento) de saber se o Conselho baseou os regulamentos impugnados não tanto em decisões de autoridades competentes mas numa lista de atos que imputou diretamente aos LTTE⁸⁸.

122. Poderia ser possível rejeitar o terceiro fundamento de recurso com base no entendimento de que, uma vez que anulou os regulamentos impugnados, o Tribunal Geral deve ter concluído implicitamente que, abstraindo da decisão indiana e dos vários atos subsequentes à adoção da decisão inicial que o Conselho imputou aos LTTE sem referência a decisões de autoridades competentes, o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido não poderia constituir uma base autónoma e suficiente para os regulamentos impugnados.

123. Todavia, no meu entender, essa interpretação do acórdão recorrido é demasiado generosa. Concordo com o Conselho quando afirma que, tendo concluído que alguns dos motivos aduzidos não podiam justificar a decisão de manter os LTTE na lista e, portanto, deviam ser anulados, o Tribunal Geral deveria ter examinado expressamente os restantes motivos e determinado se algum deles era, em si mesmo, suficiente para servir de base à decisão⁸⁹. Os regulamentos impugnados só poderiam ser anulados se os restantes motivos também não fossem suficientemente precisos e concretos para constituir a base para a inclusão na lista. Porém, o Tribunal Geral não procedeu a essa verificação. O seu raciocínio circunscreveu-se, essencialmente, à conclusão de facto de que o Conselho se tinha limitado a citar as decisões nacionais anteriores e a afirmar que permaneciam válidas. Por esta razão, o terceiro fundamento de recurso deve ser acolhido e o acórdão do Tribunal Geral deve ser anulado.

124. Felizmente, o presente processo está em condições de ser decidido definitivamente pelo Tribunal de Justiça, nos termos do segundo período do primeiro parágrafo do artigo 61.º do seu Estatuto. No âmbito do quinto e sexto fundamentos, os LTTE alegaram que a exposição de motivos estava incompleta, não permitindo a organização de uma defesa eficaz nem a fiscalização jurisdicional dos regulamentos pelo Tribunal de Justiça.

125. Já expliquei noutro ponto das presentes conclusões por que razão entendo que o Tribunal Geral concluiu corretamente que, na decisão de manter os LTTE na lista do artigo 2.º, n.º 3, o Conselho não podia invocar, na sua fundamentação: i) decisões de autoridades de Estados terceiros, sem indicar os motivos em que se baseou para considerar que tais decisões foram adotadas em conformidade com normas de proteção dos direitos fundamentais equivalentes às que se aplicam, à luz do direito da União, às decisões adotadas pelas autoridades dos Estados-Membros; e ii) vários atos novos, que não tinham sido apreciados nem dados como provados em decisões de autoridades competentes. Isto suscita a questão de saber se é suficiente que o Conselho refira, na exposição de motivos dos regulamentos impugnados, que as decisões iniciais das autoridades competentes (em concreto, o decreto de proibição de 2001 do Reino Unido) permanecem válidas ou que já foi adotada uma decisão por uma autoridade competente.

87 N.º 196 do acórdão recorrido.

88 V. n.º 155 do acórdão recorrido.

89 Acórdão Kala Naft, n.º 72 e jurisprudência aí referida.

126. Pelas razões que já expliquei⁹⁰, no meu entender, aquela referência não é suficiente. Por conseguinte, concluo que as medidas impugnadas devem ser anuladas com este fundamento. Nestas circunstâncias, não é necessário que o Tribunal de Justiça aprecie os outros fundamentos aduzidos pelos LTTE em primeira instância.

V – Conclusão

127. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

- dê provimento ao recurso do Conselho da União Europeia;
- anule o acórdão proferido pelo Tribunal Geral nos processos apensos T-208/11 e T-508/11;
- anule os Regulamentos de Execução do Conselho (UE) 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 de julho de 2014, que dão execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revogam os Regulamentos de Execução (UE) n.º 610/2010, n.º 83/2011, n.º 687/2011, n.º 1375/2011, n.º 542/2012, n.º 1169/2012, n.º 714/2013 e n.º 125/2014, na parte em tais medidas se aplicam aos Liberation Tigers of Tamil Eelam;
- condene o Conselho, nos termos dos artigos 138.º, n.º 3, e 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, no pagamento das suas próprias despesas e de dois terços das despesas efetuadas pelos Liberation Tigers of Tamil Eelam no presente recurso;
- condene os Liberation Tigers of Tamil Eelam, nos termos dos artigos 138.º, n.º 3, e 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, no pagamento do remanescente das suas despesas efetuadas no presente recurso;
- condene o Conselho, nos termos dos artigos 138.º, n.º 1, e 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, no pagamento das suas próprias despesas e das despesas dos Liberation Tigers of Tamil Eelam em primeira instância; e
- condene os Governos da França, dos Países Baixos e do Reino Unido, nos termos dos artigos 140.º, n.º 1, e 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, no pagamento das suas próprias despesas.

90 V. n.ºs 77 a 91, *supra*.