



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

26 de julho de 2017\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum — Luta contra o terrorismo — Medidas restritivas contra determinadas pessoas e entidades — Congelamento de fundos — Posição Comum 2001/931/PESC — Artigo 1.º, n.ºs 4 e 6 — Regulamento (CE) n.º 2580/2001 — Artigo 2.º, n.º 3 — Manutenção de uma organização na lista de pessoas, grupos e entidades implicadas em atos de terrorismo — Requisitos — Base factual das decisões de congelamento de fundos — Decisão adotada por uma autoridade competente — Dever de fundamentação»

No processo C-79/15 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 20 de fevereiro de 2015,

**Conselho da União Europeia**, representado por B. Driessen, G. Étienne e M. Bishop, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado por:

**República Francesa**, representada por D. Colas, F. Fize e G. de Bergues, na qualidade de agentes,

interveniente no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

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

recorrente em primeira instância,

**Comissão Europeia**, representada por F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis e R. Tricot, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (relator), J. L. da Cruz Vilaça e M. Vilaras, presidentes de secção, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

\* Língua do processo: francês.

secretário: V. Giacobbo-Peyronnel, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de maio de 2016,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 22 de setembro de 2016,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 17 de dezembro de 2014, Hamas/Conselho (T-400/10, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2014:1095), em que o Tribunal Geral anulou:
  - as Decisões 2010/386/PESC do Conselho, de 12 de julho de 2010 (JO 2010, L 178, p. 28), 2011/70/PESC do Conselho, de 31 de janeiro de 2011 (JO 2011, L 28, p. 57), 2011/430/PESC do Conselho, de 18 de julho de 2011 (JO 2011, L 188, p. 47), que atualizam a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, as Decisões 2011/872/PESC do Conselho, de 22 de dezembro de 2011 (JO 2011, L 343, p. 54), 2012/333/PESC do Conselho, de 25 de junho de 2012 (JO 2012, L 165, p. 72), 2012/765/PESC do Conselho, de 10 de dezembro de 2012 (JO 2012, L 337, p. 50), 2013/395/PESC do Conselho, de 25 de julho de 2013 (JO 2013, L 201, p. 57), 2014/72/PESC do Conselho, de 10 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 40, p. 56), e 2014/483/PESC do Conselho, de 22 de julho de 2014 (JO 2014, L 217, p. 35), que atualizam e, consoante os casos, alteram a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revogam, respetivamente, as Decisões 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 e 2014/72, e
  - os Regulamentos de Execução (UE) n.º 610/2010 do Conselho, de 12 de julho de 2010 (JO 2010, L 178, p. 1), (UE) n.º 83/2011 do Conselho, de 31 de janeiro de 2011 (JO 2011, L 28, p. 14), (UE) n.º 687/2011 do Conselho, de 18 de julho de 2011 (JO 2011, L 188, p. 2), (UE) n.º 1375/2011 do Conselho, de 22 de dezembro de 2011 (JO 2011, L 343, p. 10), (UE) n.º 542/2012 do Conselho, de 25 de junho de 2012 (JO 2012, L 165, p. 12), (UE) n.º 1169/2012 do Conselho, de 10 de dezembro de 2012 (JO 2012, L 337, p. 2), (UE) n.º 714/2013 do Conselho, de 25 de julho de 2013 (JO 2013, L 201, p. 10), (UE) n.º 125/2014 do Conselho, de 10 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 40, p. 9), e (UE) n.º 790/2014 do Conselho, de 22 de julho de 2014 (JO 2014, L 217, p. 1), que dão execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revogam, respetivamente, os Regulamentos de Execução (UE) n.ºs 1285/2009, 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 e 125/2014,(a seguir, em conjunto, «atos controvertidos»), na parte em que dizem respeito ao Hamas, incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem (a seguir «Hamas»).

### Quadro jurídico

#### *Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas*

- 2 Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1373 (2001), que estabelece estratégias para combater por todos os meios o terrorismo e, em especial, o seu financiamento. O n.º 1, alínea c), desta resolução dispõe, designadamente, que todos os Estados devem

congelar sem demora os fundos e demais ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas que cometam, ou tentem cometer, atos de terrorismo, neles participem ou os facilitem, das entidades que sejam propriedade dessas pessoas ou que estejam sob o controlo dessas pessoas, e das pessoas e entidades que atuem em nome, ou sob instruções, dessas pessoas e entidades.

- 3 A referida resolução não prevê uma lista de pessoas às quais estas medidas restritivas devam ser aplicadas.

### ***Direito da União***

#### ***Posição Comum 2001/931/PESC***

- 4 A fim de dar execução à referida Resolução 1373 (2001), o Conselho adotou, em 27 de dezembro de 2001, a Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001, L 344, p. 93).

- 5 O artigo 1.º desta posição comum dispõe:

«1. A presente decisão é aplicável, nos termos dos artigos seguintes, às pessoas, grupos ou entidades envolvidos em atos terroristas e enunciados no anexo.

[...]

4. 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 Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionadas com o 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.

[...]

6. Os 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.»

#### ***Regulamento (CE) n.º 2580/2001***

- 6 Por considerar que era necessário um regulamento a fim de implementar, a nível comunitário, as medidas descritas na Posição Comum 2001/931, o Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, 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, e retificação no JO 2010, L 52, p. 58).

7 O artigo 2.º deste regulamento prevê:

«1. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.º e 6.º:

- a) São congelados todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou por ela possuídos ou detidos.
- b) Não são, direta ou indiretamente, postos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, nem utilizados em seu benefício, quaisquer fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos.

2. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.º e 6.º, é proibido prestar serviços financeiros a pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou em seu benefício.

3. O Conselho, deliberando por unanimidade, estabelece, revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades a que este regulamento é aplicável, nos termos dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931/PESC. Essa lista inclui:

- i) pessoas singulares que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;
- ii) pessoas coletivas, grupos ou entidades que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;
- iii) pessoas coletivas, grupos ou entidades possuídos ou controlados por uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos referidos nas alíneas i) e ii); ou
- iv) pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades que atuem em nome ou sob as instruções de uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades referidos nas alíneas i) e ii).»

#### **Antecedentes do litígio e atos controvertidos**

- 8 Em 27 de dezembro de 2001, o Conselho adotou a Posição Comum 2001/931, o Regulamento n.º 2580/2001 e a Decisão 2001/927/CE, que estabelece a lista prevista no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 (a seguir «lista controvertida») (JO 2001, L 344, p. 83). A inscrição do Hamas figurava nas listas anexadas à Posição Comum 2001/931 e à Decisão 2001/927.
- 9 A referida inscrição foi mantida por atos posteriores do Conselho, designadamente pelos atos controvertidos.
- 10 Nas exposições de motivos relativas a esses atos, o Conselho descreveu o Hamas como um grupo terrorista e indicou uma série de atos terroristas que este último terá cometido a partir do ano de 2005. Além disso, o Conselho mencionou designadamente uma decisão adotada em 2001 pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e duas decisões adotadas no mesmo ano pelas autoridades dos Estados Unidos da América. A decisão do Reino Unido é uma decisão do Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior) que proíbe o Hamas, considerado como uma organização envolvida em atos terroristas. As decisões das autoridades dos Estados Unidos consistem numa decisão do governo que qualifica o Hamas de organização terrorista estrangeira, em aplicação da section 219 do US Immigration and Nationality Act (Lei dos Estados Unidos sobre a imigração e a nacionalidade), e numa decisão que qualifica o Hamas de entidade expressamente identificada como entidade terrorista internacional, em aplicação do Decreto Presidencial 13224 (a seguir, conjuntamente,

«decisões das autoridades dos Estados Unidos»). Tendo verificado, no que se refere à decisão do Reino Unido acima referida, que esta tinha sido regularmente revista por uma comissão governamental nacional e, relativamente às decisões das autoridades dos Estados Unidos, que as mesmas eram suscetíveis de fiscalização administrativa e jurisdicional, o Conselho considerou que essas decisões tinham sido adotadas por autoridades competentes, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Por último, o Conselho constatou que as referidas decisões ainda estavam em vigor e considerou que os fundamentos que tinham justificado a inscrição do Hamas na lista controvertida permaneciam válidos.

### **Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

- 11 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de setembro de 2010, o Hamas interpôs um recurso de anulação da Decisão 2010/386 e do Regulamento de Execução n.º 610/2010. Uma vez que estes atos foram revogados e substituídos, sucessivamente, pelos atos do Conselho de janeiro, de julho e de dezembro de 2011, de junho e de dezembro de 2012, de julho de 2013 e de fevereiro e de julho de 2014 referidos no n.º 1 do presente acórdão, o Hamas adaptou sucessivamente os seus pedidos iniciais, de forma a que o seu recurso visasse igualmente a anulação destes últimos atos, na parte em que lhe dizem respeito.
- 12 Em apoio do seu pedido de anulação dos atos do Conselho de julho de 2010 e de janeiro de 2011 mencionados no n.º 1 do presente acórdão, o Hamas invocou quatro fundamentos, relativos, respetivamente, à violação dos seus direitos de defesa, a um erro manifesto de apreciação, à violação do direito de propriedade e à violação do dever de fundamentação. Em apoio do seu pedido de anulação dos atos adotados pelo Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 e referidos no n.º 1 do presente acórdão (a seguir, conjuntamente, «atos adotados pelo Conselho de julho de 2011 a julho de 2014»), o Hamas invocou oito fundamentos, relativos, respetivamente, à violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a erros quanto à materialidade dos factos, a um erro de apreciação quanto ao carácter terrorista desta entidade, à insuficiente tomada em consideração da evolução da situação «devido ao decurso do tempo», à violação do princípio da não ingerência, à violação do dever de fundamentação, à violação dos seus direitos de defesa e do direito à tutela jurisdicional efetiva e à violação do direito de propriedade.
- 13 O Tribunal Geral julgou procedentes o quarto e sexto fundamentos invocados contra os atos adotados pelo Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 e, por consequência, anulou os atos controvertidos na parte em que diziam respeito ao Hamas.

### **Pedidos das partes**

- 14 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça:
  - anule o acórdão recorrido;
  - se pronuncie a título definitivo sobre as questões objeto do presente recurso; e
  - condene o Hamas nas despesas efetuadas pelo Conselho em primeira instância e no âmbito do presente recurso.
- 15 O Hamas pede que o Tribunal de Justiça negue provimento ao presente recurso. A título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça se pronunciar a título definitivo quanto às questões objeto do recurso, mantém a totalidade dos fundamentos e pedidos apresentados no processo no Tribunal Geral. Pede ainda que o Tribunal de Justiça condene o Conselho nas despesas efetuadas pelo Hamas em primeira instância e no âmbito do presente recurso.

- 16 A Comissão Europeia intervém em apoio dos pedidos formulados pelo Conselho no seu recurso.
- 17 A República Francesa pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, se pronuncie a título definitivo sobre as questões objeto do presente recurso e negue provimento ao recurso do Hamas.

### **Quanto ao presente recurso**

#### *Quanto ao primeiro fundamento*

##### *Argumentos das partes*

- 18 Com o seu primeiro fundamento, que visa designadamente os n.ºs 101, 103, 109 a 111, 121, 125 a 127 e 141 do acórdão recorrido, o Conselho alega, por um lado, que esse acórdão se baseia na premissa errada segundo a qual o Conselho deve apresentar regularmente novos motivos para a manutenção do Hamas na lista controvertida. Não havendo uma anulação ou uma revogação das decisões nacionais que justificaram a inscrição inicial do Hamas nessa lista e não havendo outros elementos a favor da sua retirada da referida lista, o Conselho entende que tinha o direito de manter o Hamas na lista controvertida, tendo por único fundamento as decisões nacionais que justificaram a sua inscrição inicial nessa mesma lista.
- 19 Por outro lado, o Conselho alega que o Tribunal Geral recusou erradamente a utilização de informações provenientes de fontes públicas para efeitos das revisões periódicas. O Conselho considera que deve poder basear-se, para esse efeito, noutros elementos além das decisões nacionais, na medida em que muitas vezes não existe uma decisão nacional posterior à inscrição inicial de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida. O Conselho considera que o raciocínio do Tribunal Geral é contrário ao objetivo de luta contra o terrorismo, visado pela Posição Comum 2001/931.
- 20 A Comissão e a República Francesa intervêm em apoio da argumentação do Conselho, sublinhando designadamente a distinção que a Posição Comum 2001/931 estabelece entre, por um lado, a inscrição inicial de uma entidade na lista controvertida, prevista no artigo 1.º, n.º 4, dessa posição comum, e, por outro, as revisões seguintes, previstas no artigo 1.º, n.º 6, da mesma.
- 21 Em contrapartida, segundo o Hamas, o Conselho alega erradamente que a sua manutenção na lista controvertida podia ocorrer tendo unicamente por fundamento as decisões nacionais que justificaram a sua inscrição inicial nessa lista. A afirmação do Conselho segundo a qual o Tribunal Geral afastou erradamente a utilização de informações provenientes de fontes públicas é contrária ao artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça no acórdão 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), que exige, para garantir a proteção das pessoas ou das entidades em causa e tendo em conta a inexistência de meios de investigação próprios da União Europeia, que as medidas restritivas impostas pela União se baseiem em elementos concretamente examinados e confirmados em decisões das autoridades nacionais competentes. Esta exigência aplica-se igualmente, atendendo à gravidade da incidência das medidas restritivas para as pessoas ou as entidades em causa, às revisões previstas no artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.
- 22 A dificuldade, encontrada na sequência da proibição do Hamas no Reino Unido e do congelamento de fundos adotados contra o mesmo pelas autoridades dos Estados Unidos, de dispor de novas decisões de autoridades nacionais competentes não põe em causa a obrigação de o Conselho se basear unicamente em factos apreciados por essas autoridades. Além disso, esta dificuldade poderia ser resolvida solicitando, se necessário, a uma autoridade nacional competente uma tomada de posição sobre um facto específico, suscetível de constituir um ato de terrorismo.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 23 O primeiro fundamento de recurso diz respeito às condições em que o Conselho pode, no âmbito da revisão da inscrição de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida, que lhe incumbe por força do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, manter essa pessoa ou essa entidade na referida lista. Para determinar essas condições, é necessário interpretar o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, tendo designadamente em conta a sua articulação com o artigo 1.º, n.º 4, da mesma, que regula as condições de inscrição inicial da pessoa ou da entidade em questão na referida lista.
- 24 O Tribunal de Justiça declarou, no que se refere às decisões iniciais de congelamento de fundos, que a letra do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 faz referência à decisão tomada por uma autoridade nacional, exigindo a existência de informações precisas ou de elementos do processo que demonstrem que tal decisão foi tomada. Esta exigência visa garantir que, na falta de meios da União para conduzir, ela própria, investigações relativas à implicação de uma pessoa ou de uma entidade em atos terroristas, a decisão do Conselho relativa à inscrição inicial de uma ou da outra na lista controvertida seja tomada com uma base factual suficiente que lhe permita concluir pela existência de um perigo de, na falta de adoção de medidas inibidoras, a pessoa em causa prosseguir a sua implicação em atividades terroristas (v., neste sentido, acórdão 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, n.ºs 69, 79 e 81).
- 25 Em contrapartida, no que se refere às decisões subsequentes de congelamento de fundos, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a questão relevante para o exame da manutenção de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida é a de saber se, desde a inscrição dessa pessoa ou dessa entidade nessa lista ou desde a revisão anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão relativamente ao envolvimento da pessoa em atividades terroristas (acórdão 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, n.º 82).
- 26 No caso vertente, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 101 e 125 do acórdão recorrido, que a lista dos atos terroristas alegadamente cometidos pelo Hamas a partir de 2005, que figuram nas exposições de motivos relativas aos atos controvertidos, desempenhou um papel determinante para a manutenção do congelamento dos fundos do Hamas por parte do Conselho. Nos n.ºs 110 e 127 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a referência a qualquer novo ato terrorista que o Conselho insere na sua fundamentação por ocasião de uma revisão em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 deve ter sido objeto de um exame e de uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente. Tendo verificado, designadamente nos n.ºs 109 e 131 do acórdão recorrido, que o Conselho não tinha baseado as suas alegações relativas aos atos terroristas supostamente cometidos pelo Hamas a partir de 2005 em tais decisões, mas em informações retiradas da imprensa e da Internet, o Tribunal Geral anulou, por conseguinte, os atos controvertidos.

#### *– Quanto à primeira parte do primeiro fundamento*

- 27 Com a primeira parte do seu primeiro fundamento, o Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o Conselho devia apresentar regularmente novos motivos para manter o Hamas na lista controvertida e não podia, na falta de elementos a favor da retirada dessa entidade da lista, mantê-la na referida lista tendo por único fundamento as decisões nacionais que justificaram a sua inscrição inicial.
- 28 Como resulta designadamente do n.º 119 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral entendeu, pelo menos de forma implícita, que a decisão do Reino Unido e/ou as decisões das autoridades dos Estados Unidos não constituíam, por si só, uma base suficiente para manter o Hamas na lista controvertida.

- 29 Cabe recordar, a este respeito, que decorre da jurisprudência referida no n.º 25 do presente acórdão que, no âmbito de uma revisão em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o Conselho pode manter a pessoa ou a entidade em causa na lista controvertida se entender que persiste o risco de implicação da mesma em atividades terroristas que justificou a sua inscrição inicial nessa lista. A manutenção de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida constitui assim, em substância, o prolongamento da inscrição inicial.
- 30 No âmbito da verificação da persistência do risco de implicação da pessoa ou da entidade em causa em atividades terroristas, os desenvolvimentos posteriores em relação à decisão nacional que serviu de base à inscrição inicial dessa pessoa ou dessa entidade na lista controvertida devem ser devidamente tidos em consideração, em especial a derrogação ou revogação dessa decisão nacional em razão de factos ou elementos novos ou de uma alteração da apreciação da autoridade nacional competente.
- 31 No entanto, coloca-se, no caso vertente, a questão de saber se a manutenção em vigor da decisão nacional que serviu de fundamento à inscrição inicial na lista controvertida pode, por si só, ser suficiente para manter a pessoa ou a entidade em causa nessa lista.
- 32 A este respeito, se, à luz do tempo decorrido e em função da evolução das circunstâncias do caso concreto, o mero facto de a decisão nacional que serviu de base à inscrição inicial permanecer em vigor já não permitir concluir que o risco de implicação da pessoa ou da entidade em questão em atividades terroristas continua a existir, o Conselho deve fundamentar a manutenção dessa pessoa ou dessa entidade na referida lista com uma apreciação atualizada da situação, tendo em conta elementos de facto mais recentes, que demonstrem que o referido risco subsiste (v., por analogia, 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, n.º 156).
- 33 No caso vertente, decorreu um lapso de tempo considerável entre, por um lado, a adoção das decisões nacionais que serviram de fundamento à inscrição inicial do Hamas na lista controvertida e essa inscrição inicial, que datam de 2001, e, por outro, a adoção dos atos controvertidos, durante os anos de 2010 a 2014. Por conseguinte, o Conselho tinha o dever de fundamentar a manutenção dessa entidade nessa lista com elementos mais recentes, que demonstrassem que o risco de implicação do Hamas em atividades terroristas subsistia. Como tal, contrariamente ao que alega o Conselho, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar, pelo menos de forma implícita, que as decisões das autoridades dos Estados Unidos e/ou do Reino Unido não constituíam, por si só, uma base suficiente para fundamentar os atos controvertidos.
- 34 A primeira parte do primeiro fundamento deve, pois, ser rejeitada.

– *Quanto à segunda parte do primeiro fundamento*

- 35 Relativamente à segunda parte do primeiro fundamento de recurso, o Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, designadamente nos n.ºs 109, 110, 125 a 127 e 141 do acórdão recorrido, que o Conselho devia basear-se exclusivamente em elementos que figurassem em decisões nacionais de autoridades competentes, para manter uma pessoa ou uma entidade na lista controvertida, e que o Conselho tinha violado tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como o seu dever de fundamentação ao basear-se, no caso vertente, em informações retiradas da imprensa e da Internet.
- 36 No que se refere, em primeiro lugar, ao artigo 1.º da Posição Comum 2001/931, há que começar por salientar que este artigo estabelece uma distinção entre, por um lado, a inscrição inicial de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida, prevista no seu n.º 4, e, por outro, a manutenção nessa lista de uma pessoa ou de uma entidade já inscrita na mesma, prevista no seu n.º 6.

- 37 Segundo o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a inscrição inicial de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida pressupõe a existência de uma decisão nacional emanada de uma autoridade competente ou de uma decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas que ordene uma sanção.
- 38 Em contrapartida, esse requisito não está previsto no artigo 1.º, n.º 6, dessa posição comum, nos termos do qual «[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».
- 39 Esta distinção explica-se pelo facto de, como se salientou no n.º 29 do presente acórdão, a manutenção de uma pessoa ou de uma entidade na lista de congelamento de fundos constituir, em substância, o prolongamento da inscrição inicial e pressupor, como tal, a persistência do risco de implicação da pessoa ou da entidade em causa em atividades terroristas, conforme inicialmente verificado pelo Conselho, com base na decisão nacional que serviu de fundamento a essa inscrição inicial.
- 40 Assim, embora o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 exija que o Conselho efetue, pelo menos uma vez por semestre, uma «revisão», a fim de se certificar de que a «presença» nessa lista de uma pessoa ou de uma entidade que já se encontra inscrita nessa lista, tendo por fundamento uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente, continua a ser justificada, não exige, todavia, que qualquer novo elemento invocado pelo Conselho para justificar a manutenção da pessoa ou da entidade em causa na lista controvertida tenha sido objeto de uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente posteriormente à que serviu de fundamento à inscrição inicial. Ao impor essa exigência, o Tribunal Geral transpôs o requisito relativo à existência dessa decisão, previsto no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, tendo unicamente em vista a inscrição inicial de uma pessoa ou de uma entidade na referida lista, para as revisões que incumbem ao Conselho em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, dessa posição comum. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral ignorou a distinção que existe entre a decisão de inscrição inicial de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida e a decisão subsequente que consiste em manter a pessoa ou a entidade em causa nessa lista.
- 41 Em seguida, há que observar que a interpretação do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 adotada pelo Tribunal Geral se baseia, pelo menos de forma implícita, na consideração segundo a qual ou as autoridades nacionais competentes adotam regularmente decisões que podem servir de fundamento às revisões que incumbem ao Conselho em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, ou o Conselho dispõe da possibilidade de solicitar, se necessário, a essas autoridades que adotem tais decisões.
- 42 Ora, esta última consideração não tem nenhum fundamento no direito da União.
- 43 A este respeito, há que precisar, por um lado, que o facto de os Estados-Membros informarem o Conselho das decisões adotadas pelas suas autoridades competentes e lhe transmitirem essas decisões não significa que essas autoridades sejam obrigadas a adotar regularmente ou, pelo menos, em caso de necessidade decisões que possam servir de fundamento a essas revisões.
- 44 Por outro lado, na falta de qualquer fundamento específico no quadro do sistema de medidas restritivas instituído pela Posição Comum 2001/931, o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, não autoriza o Conselho a obrigar as autoridades competentes dos Estados-Membros a adotar, em caso de necessidade, decisões nacionais que possam servir de fundamento às revisões que incumbem ao Conselho, em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.
- 45 Pelo contrário, cabe salientar que esse sistema não prevê um mecanismo que poderia permitir ao Conselho dispor, se necessário, de decisões nacionais adotadas posteriormente à inscrição inicial da pessoa ou da entidade em causa na lista controvertida para efetuar as revisões que lhe incumbem em

aplicação do artigo 1.º, n.º 6, dessa Posição Comum e no âmbito das quais é obrigado a verificar que o risco de implicação dessa pessoa ou dessa entidade em atividades terroristas persiste. Na falta de tal mecanismo, não se pode considerar que este sistema exija ao Conselho que efetue tais revisões tendo unicamente por fundamento essas decisões nacionais, sob pena de restringir indevidamente os meios de que o Conselho dispõe para esse fim.

- 46 Por último, cabe observar que, contrariamente ao que Tribunal Geral considerou, designadamente no n.º 110 do acórdão recorrido, a sua interpretação do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 também não se justifica pela necessidade de proteger as pessoas ou as entidades em causa.
- 47 A este respeito, deve salientar-se que, no que se refere à inscrição inicial na lista controvertida, a pessoa ou a entidade em causa está protegida, designadamente, pela possibilidade de contestar quer as decisões nacionais que serviram de fundamento a essa inscrição nos órgãos jurisdicionais nacionais quer a própria inscrição nas jurisdições da União.
- 48 No que se refere às decisões de congelamento de fundos subsequentes, a pessoa ou a entidade em causa está protegida, designadamente, pela possibilidade de interpor um recurso contra tais decisões perante o juiz da União. Este último é obrigado a verificar, em especial, por um lado, o respeito do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e, como tal, o carácter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos invocados, bem como, por outro, a questão de saber se estes fundamentos estão suficientemente sustentados (v., por analogia, acórdãos 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, n.ºs 118 e 119, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.º 64).
- 49 Neste contexto, cabe precisar que a pessoa ou a entidade em causa pode, no âmbito do recurso interposto contra a sua manutenção na lista controvertida, contestar a totalidade dos elementos nos quais o Conselho se apoia para demonstrar a persistência do risco da sua implicação em atividades terroristas, independentemente da questão de saber se esses elementos provêm de uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente ou de outras fontes. Em caso de contestação, incumbe ao Conselho provar que os factos alegados estão provados e ao juiz da União verificar a exatidão material dos mesmos (v., por analogia, acórdãos 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, n.ºs 121 e 124, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.ºs 66 e 69).
- 50 Daqui decorre que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que o Conselho violou o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 ao basear-se, nas exposições de motivos relativas aos atos controvertidos, em elementos provenientes de fontes diferentes das decisões nacionais adotadas por autoridades competentes.
- 51 No que se refere, em segundo lugar, à violação do dever de fundamentação declarada pelo Tribunal Geral, há que recordar que a apreciação, pelo Tribunal Geral, do carácter suficiente, ou não, da fundamentação é passível de fiscalização pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral (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, n.º 140 e jurisprudência referida).
- 52 No caso vertente, resulta designadamente do n.º 141 do acórdão recorrido que, para declarar a violação do dever de fundamentação, o Tribunal Geral se baseou unicamente na falta de referência, no que respeita à lista dos atos terroristas cometidos pelo Hamas a partir de 2005, que figura nas exposições de motivos relativas aos atos controvertidos, a decisões nacionais emanadas de autoridades competentes. A verificação, pelo Tribunal Geral, de uma violação do dever de fundamentação constitui assim a consequência direta da verificação da existência de uma violação do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931, verificação essa que se provou padecer de um erro de direito.

- 53 Por conseguinte, o erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na sua interpretação deste artigo 1.º fere também de erro de direito a sua declaração da violação, por parte do Conselho, do dever de fundamentação.
- 54 Uma vez que a segunda parte do primeiro fundamento de recurso deve, como tal, ser julgada procedente, há que anular o acórdão recorrido na totalidade com este fundamento, sem que seja necessário pronunciar-se quanto ao segundo e terceiro fundamentos do recurso.

### **Quanto ao recurso para o Tribunal Geral**

- 55 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.
- 56 Uma vez que o Tribunal Geral só se pronunciou quanto ao quarto e sexto fundamentos do pedido do Hamas relativo à anulação dos atos adotados pelo Conselho de julho de 2011 a julho de 2014 e que os outros fundamentos invocados perante o Tribunal Geral suscitam, em parte, questões de apreciação dos factos, o Tribunal de Justiça considera que o recurso não está em condições de ser julgado e que o processo deve ser remetido ao Tribunal Geral, e que a decisão quanto às despesas deve ser reservada para final.

### **Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:**

- 1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 17 de dezembro de 2014, Hamas/Conselho (T-400/10, EU:T:2014:1095), é anulado.**
- 2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.**
- 3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas