

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

3 de Setembro de 2008*

Nos processos apensos C-402/05 P e C-415/05 P,

que têm por objecto dois recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interpostos, respectivamente, em 17 e 21 de Novembro de 2005,

Yassin Abdullah Kadi, residente em Jeddah (Arábia Saudita), representado por I. Brownlie e D. Anderson, QC, bem como por P. Saini, barrister, mandatados por G. Martin, solicitor, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Al Barakaat International Foundation, com sede em Spånga (Suécia), representada por L. Silbersky e T. Olsson, advokater,

recorrentes,

* Línguas de processo: inglês e sueco.

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop, E. Finnegan e E. Karlsson, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

apoiado por:

Reino de Espanha, representado por J. Rodríguez Cárcamo, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República Francesa, representada por G. de Bergues, E. Belliard e S. Gasri, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e M. de Mol, na qualidade de agentes,

intervenientes nos presentes recursos,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Brown, J. Enegren e P. J. Kuijper, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

apoiada por:

República Francesa, representada por G. de Bergues, E. Belliard e S. Gasri, na qualidade de agentes,

interveniente nos presentes recursos,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por R. Caudwell, E. Jenkinson e S. Behzadi-Spencer, na qualidade de agentes, assistidas por C. Greenwood, QC, e A. Dashwood, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, C. W. A. Timmermans (relator), A. Rosas e K. Lenaerts, presidentes de secção, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, P. Lindh, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: J. Swedenborg, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de Outubro de 2007,

ouvidas as conclusões do advogado-geral nas audiências de 16 de Janeiro de 2008 (C-402/05 P) e 23 de Janeiro de 2008 (C-415/05 P),

profere o presente

Acórdão

- 1 Através dos seus recursos, Y. A. Kadi (C-402/05 P) e a Al Barakaat International Foundation (a seguir «Al Barakaat») (C-415/05 P) pedem a anulação dos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 21 de Setembro de 2005, respectivamente, Kadi/Conselho e Comissão (T-315/01, Colect., p. II-3649) e Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (T-306/01, Colect., p. II-3533) (a seguir, respectivamente, «acórdão recorrido Kadi» e «acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat» e, em conjunto, «acórdãos recorridos»).
- 2 Nesses acórdãos, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento aos recursos de anulação que Y. A. Kadi e a Al Barakaat interpuseram do Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de Maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin

Laden, à rede Al-Qaida e aos [talibãs], e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos e prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos [talibãs] do Afeganistão (JO L 139, p. 9, a seguir «regulamento controvertido»), na medida em que este diploma lhes diz respeito.

Quadro jurídico

3 Nos termos do artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Carta das Nações Unidas, assinada em San Francisco (Estados Unidos da América), em 26 de Junho de 1945, os objectivos das Nações Unidas incluem o de «[m]anter a paz e a segurança internacionais» e o de «[r]ealizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos Direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião».

4 Nos termos do artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, da Carta das Nações Unidas:

«1. A fim de assegurar uma acção pronta e eficaz por parte [da Organização] das Nações Unidas [ONU], os seus membros conferem ao Conselho de Segurança [das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»)] a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.

2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os objectivos e os princípios das Nações Unidas. Os poderes específicos concedidos

ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos referidos deveres estão definidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII.»

5 O artigo 25.º da Carta das Nações Unidas dispõe que «[o]s membros [da ONU] concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta».

6 Os artigos 39.º, 41.º e 48.º da Carta das Nações Unidas fazem parte do seu capítulo VII, intitulado «Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão».

7 Nos termos do artigo 39.º da Carta das Nações Unidas:

«O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41.º e 42.º, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.»

8 O artigo 41.º da Carta das Nações Unidas tem a seguinte redacção:

«O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.»

- 9 Por força do artigo 48.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas, as decisões do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança internacionais «serão executadas pelos membros das Nações Unidas directamente e mediante a sua acção nos organismos internacionais apropriados de que façam parte».
- 10 O artigo 103.º da Carta das Nações Unidas dispõe que, «[n]o caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta».

Antecedentes dos litígios

- 11 Os antecedentes dos litígios foram expostos nos n.ºs 10 a 36 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 10 a 41 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat.
- 12 Para efeitos do presente acórdão, podem resumir-se da seguinte forma.
- 13 Em 15 de Outubro de 1999, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1267 (1999), através da qual, designadamente, condenou o facto de continuar a ser dado acolhimento e treino a terroristas e de serem preparados actos terroristas em território afegão, reafirmou a sua convicção de que a repressão do terrorismo internacional é essencial para a manutenção da paz e da segurança internacionais e deplorou que os talibãs continuassem a dar guarida a Osama Bin Laden e a permitir que ele e os seus associados dirigissem uma rede de campos de treino de terroristas em território por eles controlado e utilizassem o Afeganistão como base para patrocinar operações terroristas internacionais.

- 14 No n.º 2 dessa resolução, o Conselho de Segurança exigiu que os talibãs entregassem sem demora Osama Bin Laden, directa ou indirectamente, às autoridades competentes de um Estado onde tivesse sido acusado ou às autoridades competentes de um Estado onde seria detido e julgado. Para assegurar o respeito dessa obrigação, o n.º 4, alínea b), da referida resolução dispõe que todos os Estados deverão «[c]ongelar os fundos e outros recursos financeiros, incluindo fundos provenientes ou obtidos a partir de bens que sejam propriedade dos talibãs ou controlados, directa ou indirectamente, por eles ou por qualquer empresa de que os talibãs sejam proprietários ou que esteja sob o seu controlo, tal como designados pelo comité instituído em aplicação do n.º 6, *infra*, e assegurar que nem os referidos fundos nem quaisquer outros fundos ou recursos financeiros desta forma designados sejam postos, pelos seus nacionais ou por qualquer pessoa que se encontrem no seu território, à disposição dos talibãs ou de qualquer outra empresa propriedade dos talibãs ou controlada, directa ou indirectamente, por eles, salvo autorização contrária dada, pelo Comité, caso a caso, por razões humanitárias».
- 15 No n.º 6 da mesma resolução, o Conselho de Segurança decidiu criar, em conformidade com o artigo 28.º do seu regulamento interno provisório, um Comité do Conselho de Segurança (a seguir «comité de sanções»), composto por todos os seus membros, encarregado, designadamente, de velar pela execução, pelos Estados, das medidas impostas pelo n.º 4 dessa resolução, identificar os fundos ou outros recursos financeiros visados no referido n.º 4 e examinar os pedidos de derrogação às medidas impostas por esse mesmo n.º 4.
- 16 Considerando que era necessária uma acção da Comunidade Europeia para dar execução à Resolução 1267 (1999), o Conselho da União Europeia adoptou, em 15 de Novembro de 1999, a Posição Comum 1999/727/PESC, relativa a medidas restritivas contra os [talibãs] (JO L 294, p. 1).
- 17 O artigo 2.º dessa posição comum impõe o congelamento dos fundos e outros recursos financeiros detidos no estrangeiro pelos talibãs, nas condições definidas na referida resolução.

- 18 Em 14 de Fevereiro de 2000, o Conselho adoptou, com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE, o Regulamento (CE) n.º 337/2000, relativo a uma proibição de voos e a um congelamento de fundos e outros recursos financeiros aplicável aos [talibãs] do Afeganistão (JO L 43, p. 1).
- 19 Em 19 de Dezembro de 2000, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1333 (2000), que exige, designadamente, que os talibãs dêem cumprimento à Resolução 1267 (1999), em particular, deixando de dar guarida e treino aos terroristas internacionais e às suas organizações e entregando Osama Bin Laden às autoridades competentes, para que seja julgado. O Conselho de Segurança decidiu, em particular, reforçar a proibição dos voos e o congelamento dos fundos impostos pela Resolução 1267 (1999).
- 20 Assim, o n.º 8, alínea c), da Resolução 1333 (2000) dispõe, nomeadamente, que todos os Estados devem «[c]ongelar sem demora os fundos e outros activos financeiros de [Osama Bin Laden] e das pessoas e entidades a ele associadas, tal como designadas pelo [comité de sanções], incluindo os da organização Al-Qaida e os fundos provenientes ou obtidos a partir de bens que sejam propriedade de [Osama Bin Laden] ou controlados, directa ou indirectamente, por ele e por pessoas e entidades a ele associadas, e assegurar que nem os referidos fundos nem quaisquer outros fundos ou recursos financeiros sejam postos, pelos seus nacionais ou por qualquer pessoa que se encontrem no seu território, à disposição, directa ou indirectamente, de [Osama Bin Laden], dos seus associados ou de qualquer entidade que seja propriedade ou que seja controlada, directa ou indirectamente, por [Osama Bin Laden] ou por pessoas e entidades a ele associadas, incluindo os da organização Al-Qaida».
- 21 Nessa mesma disposição, o Conselho de Segurança encarregou o comité de sanções de manter, com base nas informações comunicadas pelos Estados e os organismos regionais, uma lista actualizada dos indivíduos e entidades que o referido comité identificou como estando associados a Osama Bin Laden, incluindo a organização Al-Qaida.

22 No n.º 23 da Resolução 1333 (2000), o Conselho de Segurança decidiu que as medidas impostas, designadamente, ao abrigo do n.º 8 dessa resolução, seriam aplicadas durante doze meses e que, no fim desse período, determinaria se deviam ser prorrogadas nas mesmas condições.

23 Considerando que era necessária uma acção da Comunidade Europeia para dar execução a essa resolução, o Conselho adoptou, em 26 de Fevereiro de 2001, a Posição Comum 2001/154/PESC, que impõe medidas restritivas adicionais contra os [talibãs] e que altera a Posição Comum 96/746/PESC (JO L 57, p. 1).

24 O artigo 4.º da Posição Comum 2001/154 dispõe:

«São congelados os fundos e outros activos financeiros de [Osama Bin Laden] e das pessoas e entidades a ele associadas, conforme designadas pelo [comité de sanções], e não serão disponibilizados fundos ou outros recursos financeiros a [Osama Bin Laden] e às pessoas e entidades a ele associadas, tal como designadas pelo [Comité de Sanções], nas condições definidas na [Resolução 1333 (2000)].»

25 Em 6 de Março de 2001, o Conselho adoptou, com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE, o Regulamento (CE) n.º 467/2001, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos, prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos [talibãs] do Afeganistão e revoga o Regulamento (CE) n.º 337/2000 (JO L 67, p. 1).

26 Nos termos do considerando 3 deste regulamento, as medidas previstas pela Resolução 1333 (2000) «são abrangidas pelo âmbito do Tratado e, tendo especialmente em vista evitar a distorção da concorrência, torna-se necessário adoptar legislação

comunitária destinada a aplicar as decisões pertinentes do Conselho de Segurança no que respeita ao território da Comunidade».

27 O artigo 1.º do Regulamento n.º 467/2001 define o que deve entender-se por «fundos» e por «congelamento de fundos».

28 Nos termos do artigo 2.º desse regulamento:

«1. São congelados todos os fundos e outros recursos financeiros pertencentes a qualquer pessoa singular ou colectiva, entidade ou organismo designado[s] pelo comité de sanções [...] e constante[s] da lista do Anexo I.

2. Os fundos ou outros recursos financeiros não devem ser, directa ou indirectamente, colocados à disposição nem utilizados em benefício das pessoas, entidades ou organismos designados pelo comité de sanções [...] e constantes da lista do Anexo I.

3. Os n.ºs 1 e 2 não são aplicáveis aos fundos e recursos financeiros isentados pelo comité de sanções [...]. As isenções são obtidas através das autoridades competentes dos Estados-Membros enumeradas no Anexo II.»

29 O Anexo I do Regulamento n.º 467/2001 contém a lista das pessoas, entidades e organismos visados pelo congelamento de fundos imposto pelo artigo 2.º desse mesmo regulamento. Nos termos do n.º 1 do seu artigo 10.º, a Comissão das Comunidades Europeias está habilitada a alterar ou a completar o referido Anexo I, com base nas decisões do Conselho de Segurança ou do comité de sanções.

30 Em 8 de Março de 2001, o comité de sanções publicou uma primeira lista consolidada das pessoas e entidades que deviam ser sujeitas ao congelamento de fundos por força das Resoluções 1267 (1999) e 1333 (2000) (v. comunicado AFG/131 SC/7028 do referido comité, de 8 de Março de 2001, a seguir «lista recapitulativa»). Essa lista foi, desde então, alterada e completada em diversas ocasiões. Assim, a Comissão adoptou vários regulamentos ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento n.º 467/2001, através dos quais alterou ou completou o Anexo I deste último regulamento.

31 Em 17 de Outubro e 9 de Novembro de 2001, o comité de sanções publicou duas novas adendas à lista recapitulativa, que contêm, respectivamente, os nomes da pessoa e da entidade seguintes:

— «Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia», e

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden».

32 Através do Regulamento (CE) n.º 2062/2001 da Comissão, de 19 de Outubro de 2001, que altera, pela terceira vez, o Regulamento (CE) n.º 467/2001 (JO L 277, p. 25), o nome de Y. A. Kadi foi acrescentado, juntamente com outros, ao Anexo I deste último regulamento.

33 Através do Regulamento (CE) n.º 2199/2001 da Comissão, de 12 de Novembro de 2001, que altera, pela quarta vez, o Regulamento n.º 467/2001 (JO L 295, p. 16), o nome da Al Barakaat foi acrescentado, juntamente com outros, ao referido Anexo I.

- 34 Em 16 de Janeiro de 2002, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1390 (2002), que fixa as medidas a impor relativamente a Osama Bin Laden, aos membros da organização Al-Qaida, bem como aos talibãs e a outras pessoas, grupos, empresas e entidades associadas. Esta resolução prevê, no essencial, nos n.ºs 1 e 2, a manutenção das medidas, designadamente, o congelamento de fundos, impostas pelo n.º 4, alínea b), da Resolução 1267 (1999) e pelo n.º 8, alínea c), da Resolução 1333 (2000). Em conformidade com o n.º 3 da Resolução 1390 (2002), estas medidas deviam ser reexaminadas pelo Conselho de Segurança, doze meses depois da sua adopção, prazo no termo do qual decidiria mantê-las ou melhorá-las.
- 35 Considerando que era necessária uma acção da Comunidade para dar execução a esta última resolução, o Conselho adoptou, em 27 de Maio de 2002, a Posição Comum 2002/402/PESC, relativa a medidas restritivas contra [Osama Bin Laden], os membros da organização Al-Qaida e os talibãs, bem como contra outros indivíduos, grupos, empresas e entidades a eles associados e que revoga as Posições Comuns 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC (JO L 139, p. 4). O artigo 3.º da Posição Comum 2002/402 prescreve, designadamente, o prosseguimento do congelamento dos fundos e dos outros haveres financeiros ou recursos económicos dos indivíduos, grupos, empresas e entidades referidos na lista elaborada pelo comité de sanções em conformidade com as Resoluções 1267 (1999) e 1333 (2000).
- 36 Em 27 de Maio de 2002, o Conselho adoptou, com base nos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, o regulamento controvertido.
- 37 Nos termos do considerando 4 desse regulamento, as medidas previstas, entre outras, pela Resolução 1390 (2002) «estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado, pelo que se torna necessário, especialmente para evitar distorções de concorrência, aprovar legislação comunitária que permita a aplicação, no território da Comunidade, das decisões pertinentes do Conselho de Segurança».
- 38 O artigo 1.º do regulamento controvertido define os «fundos» e o «congelamento de fundos» em termos idênticos, no essencial, aos do artigo 1.º do Regulamento n.º 467/2001.

39 Nos termos do artigo 2.º do regulamento controvertido:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades designados pelo comité de sanções e enumerados no Anexo I, ou que por eles sejam possuídos ou detidos.

2. Os fundos não devem ser, directa ou indirectamente, colocados à disposição nem utilizados em benefício de pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades designados pelo comité de sanções e enumerados no Anexo I.

3. Os recursos económicos não devem ser, directa ou indirectamente, colocados à disposição nem utilizados em benefício de pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades designados pelo comité de sanções e enumerados no Anexo I, de forma a que essas pessoas, grupos ou entidades possam vir a beneficiar de fundos, bens ou serviços.»

40 O Anexo I do regulamento controvertido contém a lista das pessoas, entidades e grupos visados pelo congelamento de fundos imposto pelo artigo 2.º desse regulamento. Esta lista inclui, nomeadamente, os nomes da entidade e da pessoa seguintes:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Estocolmo, Suécia; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Suécia», e

— «Al-Qadi, Yasin (também conhecido por Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; também conhecido por Kahdi, Yasin), Jeddah, Arábia Saudita».

- 41 Em 20 de Dezembro de 2002, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1452 (2002), destinada a facilitar o respeito das obrigações em matéria de luta anti-terrorista. O n.º 1 desta resolução prevê um determinado número de derrogações e de excepções ao congelamento de fundos e de recursos económicos imposto pelas Resoluções 1267 (1999) e 1390 (2002), que poderão ser concedidas por motivos humanitários pelos Estados, sob reserva da aprovação do comité de sanções.
- 42 Em 17 de Janeiro de 2003, o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1455 (2003), que se destina a melhorar a execução das medidas impostas no n.º 4, alínea b), da Resolução 1267 (1999), no n.º 8, alínea c), da Resolução 1333 (2000) e nos n.ºs 1 e 2 da Resolução 1390 (2002). Em conformidade com o n.º 2 da Resolução 1453 (2003), essas medidas seriam de novo melhoradas no prazo de doze meses, ou mais cedo, se necessário.
- 43 Considerando que era necessária uma acção da Comunidade para dar execução à Resolução 1452 (2002), o Conselho adoptou, em 27 de Fevereiro de 2003, a Posição Comum 2003/140/PESC, relativa às derrogações às medidas restritivas impostas pela Posição Comum 2002/402/PESC (JO L 53, p. 62). O artigo 1.º da Posição Comum 2003/140 prevê que, ao dar execução às medidas a que se refere o artigo 3.º da Posição Comum 2002/402, a Comunidade Europeia terá em conta as excepções permitidas pela referida resolução.
- 44 Em 27 de Março de 2003, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 561/2003, que altera, no referente às excepções ao congelamento de fundos e de recursos económicos, o Regulamento (CE) n.º 881/2002 (JO L 82, p. 1). No considerando 4 desse regulamento, o Conselho indica que, tendo em conta a Resolução 1452 (2002), é necessário ajustar as medidas impostas pela Comunidade.

45 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 561/2003, o regulamento controvertido é completado pelo seguinte artigo:

«Artigo 2.º-A

1. O disposto no artigo 2.º não se aplica aos fundos ou recursos económicos quando:

a) Qualquer uma das autoridades competentes dos Estados-Membros referidas no Anexo II determinar, a pedido de uma pessoa singular ou colectiva interessada, que esses fundos ou recursos económicos:

i) são necessários para cobrir despesas de base, incluindo os pagamentos de comida, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos;

ii) se destinam exclusivamente ao pagamento de honorários profissionais razoáveis e ao reembolso de despesas associadas com a prestação de serviços jurídicos;

iii) se destinam exclusivamente ao pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou de recursos económicos congelados, ou

iv) são necessários para cobrir despesas extraordinárias; e

- b) Essa determinação tiver sido notificada ao comité de sanções e:
- c) i) no caso de uma determinação ao abrigo da subalínea i), ii) ou iii) da alínea a), o comité de sanções não tiver, no prazo de 48 horas após a notificação, emitido objecções à determinação, ou
- ii) no caso de uma determinação ao abrigo da subalínea iv) da alínea a), o comité de sanções tiver aprovado a determinação.

2. Quem pretenda beneficiar do disposto no n.º 1 deve apresentar um requerimento à autoridade competente do Estado-Membro referida no Anexo II.

A autoridade competente referida no Anexo II deve notificar rapidamente por escrito o requerente, bem como quaisquer outras pessoas, organismos ou entidades reconhecidos como directamente interessados, de que o requerimento foi ou não deferido.

A autoridade competente deve também informar os restantes Estados-Membros de que o requerimento de isenção foi ou não deferido.

3. Os fundos descongelados e transferidos no interior da Comunidade para fazer face a despesas ou reconhecidos ao abrigo do presente artigo não ficarão sujeitos a outras medidas restritivas nos termos do artigo 2.º

[...]»

Recursos para o Tribunal de Primeira Instância e acórdãos recorridos

⁴⁶ Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, Y. A. Kadi e a Al Barakaat interpuseram recursos de anulação do Regulamento n.º 467/2001, bem como, o primeiro, do Regulamento n.º 2062/2001 e, a segunda, do Regulamento n.º 2199/2001, na medida em que esses regulamentos lhes diziam respeito. Ao longo do processo no Tribunal de Primeira Instância, os recorrentes alteraram os seus pedidos e fundamentos, passando a pedir a anulação do regulamento controvertido, na parte em que ele lhes diz respeito.

⁴⁷ Por despachos do presidente da Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância, foi admitida a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio dos recorridos em primeira instância.

⁴⁸ Nos acórdãos recorridos, o Tribunal de Primeira Instância decidiu, a título preliminar, que havia que considerar que ambos os recursos passavam a visar apenas contra o Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, e tinham por único objecto um pedido de anulação do regulamento controvertido, na parte em que este diz respeito aos respectivos recorrentes (acórdãos recorridos Kadi, n.º 58, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 77).

⁴⁹ Y. A. Kadi invocou, na petição apresentada no Tribunal de Primeira Instância, três fundamentos de anulação, essencialmente relativos à violação dos seus direitos fundamentais. O primeiro fundamento era relativo à violação do direito de audição,

o segundo, à violação do direito ao respeito da propriedade e do princípio da proporcionalidade, e o terceiro, à violação do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva.

50 A Al Barakaat, por sua vez, invocou três fundamentos de anulação, sendo o primeiro relativo à incompetência do Conselho para adoptar o regulamento controvertido, o segundo, à violação do artigo 249.º CE, e o terceiro, à violação dos seus direitos fundamentais.

Quanto à competência do Conselho para a adopção do regulamento controvertido

51 Nos acórdãos recorridos, o Tribunal de Primeira Instância começou por examinar a questão de saber se o Conselho era competente para adoptar o regulamento controvertido, utilizando como base legal os artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, tendo considerado, no n.º 61 do acórdão recorrido Kadi, que estava em causa um fundamento de ordem pública que, por conseguinte, podia ser objecto de conhecimento officioso pelo juiz comunitário.

52 No acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância julgou improcedente, a título preliminar, o fundamento invocado pelos recorrentes, relativo à alegada falta de base jurídica do Regulamento n.º 467/2001.

53 No n.º 107 do referido acórdão, com efeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou que era adequado fazê-lo, apesar de esse fundamento ter ficado sem objecto devido à revogação desse regulamento pelo regulamento controvertido, entendendo que os fundamentos dessa rejeição faziam parte das premissas do percurso lógico que seguiu relativamente à base jurídica deste último regulamento, que passou a ser o único objecto do recurso de anulação.

54 A este respeito, começou por rejeitar, nos n.ºs 112 a 116 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o argumento segundo o qual as medidas em causa afectavam particulares, além do mais, nacionais de um Estado-Membro, quando os artigos 60.º CE e 301.º CE apenas autorizam o Conselho a adoptar medidas relativamente a países terceiros.

55 No n.º 115 do mesmo acórdão, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, do mesmo modo que as sanções económicas ou financeiras podem, legitimamente, afectar de maneira específica os dirigentes de um país terceiro, e não esse país enquanto tal, devem igualmente poder visar, independentemente do lugar onde se encontrem, os indivíduos e entidades associados a esses dirigentes ou que sejam directa ou indirectamente controlados por eles.

56 Segundo o n.º 116 desse acórdão, esta interpretação, que não é contrária à letra dos artigos 60.º CE e 301.º CE, é justificada tanto por considerações de eficácia como por preocupações de ordem humanitária.

57 Em seguida, nos n.ºs 117 a 121 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou o argumento segundo o qual as medidas em causa não se destinavam a interromper ou a reduzir as relações económicas com um país terceiro, mas a lutar contra o terrorismo internacional, mais particularmente contra Osama Bin Laden.

58 Por último, nos n.ºs 122 e 123 do mesmo acórdão, rejeitou o argumento segundo o qual as referidas medidas eram desproporcionadas em relação ao objectivo prosseguido pelos artigos 60.º CE e 301.º CE.

59 Em seguida, quanto aos fundamentos relativos à base jurídica do regulamento controvertido, o Tribunal de Primeira Instância considerou, em primeiro lugar, que, como tinham sustentado o Conselho e a Comissão, os artigos 60.º CE e 301.º CE não

constituem, por si sós, uma base jurídica suficiente para servir de fundamento a esse regulamento (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 92 a 97, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 128 a 133).

- 60 Em particular, considerou que o referido regulamento se destinava a implementar «sanções inteligentes» («smart sanctions») de um novo tipo, caracterizadas pela inexistência de qualquer ligação entre essas sanções e o território ou o regime dirigente de um país terceiro, uma vez que, depois da queda do regime dos talibãs, as medidas em causa, previstas pela Resolução 1390 (2002), tinham sido directamente dirigidas contra Osama Bin Laden, a rede Al-Qaida e as pessoas e entidades a elas associadas.
- 61 Segundo o Tribunal de Primeira Instância, tendo em conta a redacção dos artigos 60.º CE e 301.º CE, especialmente as expressões «relativamente aos países terceiros em causa» e «com um ou mais países terceiros», não é possível o recurso a esses artigos para impor sanções deste novo tipo. Com efeito, estes apenas permitem adoptar medidas contra um país terceiro, que podem incluir os dirigentes desse país e indivíduos ou entidades associados a esses dirigentes ou controlados directa ou indirectamente por eles. Todavia, quando o regime objecto dessas medidas tiver desaparecido, já não existe uma ligação suficiente entre esses indivíduos ou entidades e o país terceiro em causa.
- 62 O Tribunal de Primeira Instância declarou, em segundo lugar, que o Conselho tinha considerado acertadamente que o artigo 308.º CE não constitui, por si só, uma base jurídica adequada para permitir a adopção do regulamento controvertido (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 98 a 121, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 134 a 157).
- 63 A este respeito, decidiu que a luta contra o terrorismo internacional, particularmente através da imposição de sanções económicas e financeiras, como o congelamento de fundos, contra indivíduos e entidades suspeitos de contribuírem para o seu financiamento, não pode ser relacionada com nenhum dos objectivos expressamente

atribuídos à Comunidade pelos artigos 2.º CE e 3.º CE (acórdãos recorridos Kadi, n.º 116, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 152).

64 Segundo o Tribunal de Primeira Instância, as medidas previstas pelo regulamento controvertido não podem, com efeito, enquadrar-se no objectivo que visa o estabelecimento de uma política comercial comum [artigo 3.º, n.º 1, alínea b), CE], uma vez que as relações comerciais da Comunidade com um país terceiro não estão em causa num contexto como o dos processos que foram submetidos à sua apreciação. Também não podem enquadrar-se no objectivo do estabelecimento de um regime que assegure que a concorrência não seja falseada no mercado interno [artigo 3.º, n.º 1, alínea g), CE], uma vez que, designadamente, os elementos de apreciação submetidos ao Tribunal de Primeira Instância não lhe permitiam, em nenhuma circunstância, considerar que esse regulamento contribui efectivamente para prevenir o risco de entraves à livre circulação de capitais ou de distorções sensíveis da concorrência.

65 O Tribunal de Primeira Instância considerou, em terceiro lugar, que o Conselho era, no entanto, competente para adoptar o regulamento controvertido, que dá execução na Comunidade às sanções económicas e financeiras previstas pela Posição Comum 2002/402, com o fundamento resultante da conjugação dos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE (acórdãos recorridos Kadi, n.º 135, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 170).

66 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou que havia que ter em conta a ponte especificamente estabelecida, aquando da revisão resultante do Tratado de Maastricht, entre as acções da Comunidade que estabelecem sanções económicas ao abrigo dos artigos 60.º CE e 301.º CE e os objectivos do Tratado UE em matéria de relações externas (acórdãos recorridos Kadi, n.º 123, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 159).

67 Segundo o Tribunal de Primeira Instância, os artigos 60.º CE e 301.º CE são disposições absolutamente específicas do Tratado CE, na medida em que prevêm expressamente que uma acção da Comunidade possa ser necessária para realizar não um dos objectivos da Comunidade, tal como definidos pelo Tratado CE, mas um dos

objectivos especificamente atribuídos à União Europeia pelo artigo 2.º UE, isto é, a execução de uma política externa e de segurança comum (a seguir «PESC») (acórdãos recorridos Kadi, n.º 124, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 160).

68 No quadro dos artigos 60.º CE e 301.º CE, a acção da Comunidade é, assim, na realidade, segundo o Tribunal de Primeira Instância, uma acção da União realizada com fundamento no pilar comunitário, após adopção, pelo Conselho, de uma posição comum ou de uma acção comum no âmbito da PESC (acórdãos recorridos Kadi, n.º 125, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 161).

Quanto à observância do artigo 249.º CE

69 No acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância examinou em seguida um fundamento que foi invocado exclusivamente no processo em que esse acórdão foi proferido, segundo o qual o regulamento controvertido, na medida em que afecta directamente os direitos dos particulares e prescreve a aplicação de sanções individuais, não tem alcance geral e viola, portanto, o artigo 249.º CE. Esse regulamento não devia, por conseguinte, ser considerado um regulamento, mas um conjunto de decisões individuais.

70 Nos n.ºs 184 a 188 desse acórdão, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou esse fundamento.

71 No n.º 186 do referido acórdão, considerou que o regulamento controvertido tem incontestavelmente alcance geral na acepção do artigo 249.º, segundo parágrafo, CE, uma vez que proíbe, a quem quer que seja, de pôr fundos ou recursos económicos à disposição de determinadas pessoas.

72 O Tribunal de Primeira Instância acrescentou que a circunstância de essas pessoas serem designadas no Anexo I do regulamento, o que tem como consequência que este lhes diz directa e individualmente respeito na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, em nada afecta a generalidade dessa proibição, que é válida *erga omnes*, conforme resulta, em particular, do artigo 11.º do mesmo regulamento.

Quanto ao respeito de certos direitos fundamentais

73 Por último, no que diz respeito aos fundamentos relativos, em ambos os processos, à violação dos direitos fundamentais dos recorrentes, o Tribunal de Primeira Instância considerou que era oportuno examinar, em primeiro lugar, a articulação entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e os ordenamentos jurídicos nacionais ou o ordenamento jurídico comunitário, bem como a medida em que as competências da Comunidade e dos Estados-Membros estão vinculadas por resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Esse exame seria susceptível de determinar, com efeito, o alcance da fiscalização da legalidade, designadamente no que respeita aos direitos fundamentais, que incumbe ao Tribunal de Primeira Instância exercer sobre actos comunitários que põem em prática essas resoluções. Só se se concluir que as alegadas violações dos direitos fundamentais se enquadram efectivamente no âmbito da fiscalização jurisdicional a que lhe incumbe proceder e que são susceptíveis de levar à anulação do regulamento controvertido é que o Tribunal de Primeira Instância se deverá pronunciar sobre essas violações (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 178 a 180, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 228 a 230).

74 Examinando assim, num primeiro momento, a articulação entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e os ordenamentos jurídicos nacionais ou o ordenamento jurídico comunitário, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, do ponto de vista do direito internacional, os Estados-Membros, enquanto membros da ONU, têm a obrigação de respeitar o princípio da prevalência das suas obrigações assumidas «em virtude da [...] Carta» das Nações Unidas, consagrada no seu artigo 103.º, que implica, nomeadamente, que a obrigação, prevista no artigo 25.º desse diploma, de aplicar as decisões do Conselho de Segurança, prevalece sobre qualquer outra obrigação convencional que tenham assumido (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 181 a 184, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 231 a 234).

- 75 Segundo o Tribunal de Primeira Instância, essa obrigação que impende sobre os Estados-Membros, de respeitarem o princípio da prevalência das obrigações assumidas em virtude da Carta das Nações Unidas, não é afectada pelo Tratado CE, uma vez que se trata de uma obrigação resultante de uma convenção anterior a este, abrangida, por conseguinte, pelo artigo 307.º CE. Além disso, e mais importante, o artigo 297.º CE destina-se a garantir o respeito desse princípio (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 185 a 188, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 235 a 238).
- 76 O Tribunal de Primeira Instância concluiu que as resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas têm um efeito obrigatório para os Estados-Membros, que têm o dever, nessa qualidade, de adoptar qualquer medida necessária para assegurar a sua execução, e podem, e devem, deixar de aplicar qualquer norma de direito comunitário, mesmo que se trate de uma disposição de direito primário ou de um princípio geral de direito comunitário, que constitua um obstáculo à boa execução das obrigações contraídas por força da referida Carta (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 189 e 190, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 239 e 240).
- 77 Todavia, segundo o Tribunal de Primeira Instância, esse efeito obrigatório das referidas resoluções, decorrente de uma obrigação de direito internacional, não se impõe à Comunidade, uma vez que esta não está, enquanto tal, directamente vinculada pela Carta das Nações Unidas, não sendo membro da ONU, nem destinatária das resoluções do Conselho de Segurança, nem sucessora nos direitos e obrigações dos seus Estados-Membros na acepção do direito internacional público (acórdãos recorridos Kadi, n.º 192, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 242).
- 78 Em contrapartida, esse efeito obrigatório impõe-se à Comunidade por força do direito comunitário (acórdãos recorridos Kadi, n.º 193, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 243).
- 79 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância, referindo-se, por analogia, nomeadamente, ao n.º 18 do acórdão de 12 de Dezembro de 1972, *International Fruit Company e o.* (21/72 a 24/72, *Colect.*, p. 407), considerou que, na medida em que, por força do Tratado CE, a Comunidade assumiu competências anteriormente exercidas

pelos Estados-Membros no domínio de aplicação da Carta das Nações Unidas, as disposições deste diploma têm por efeito vincular a Comunidade (acórdãos recorridos Kadi, n.º 203, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 253).

80 No número seguinte destes últimos acórdãos, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, por um lado, que a Comunidade não pode violar as obrigações que incumbem aos seus Estados-Membros por força da Carta das Nações Unidas, nem obstar à sua execução, e, por outro, que está obrigada, por força do próprio Tratado através do qual foi instituída, a adoptar, no exercício das suas competências, todas as disposições necessárias para permitir que os Estados-Membros cumpram essas obrigações.

81 Sendo assim levado, num segundo momento, a determinar o alcance da fiscalização da legalidade, nomeadamente, no que diz respeito aos direitos fundamentais, que lhe incumbe exercer sobre actos comunitários que dão efeito a resoluções das Nações Unidas, como o regulamento controvertido, o Tribunal de Primeira Instância começou por recordar, no n.º 209 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 260 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que, segundo a jurisprudência, a Comunidade Europeia é uma comunidade de direito, no sentido de que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições escapam ao controlo da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado CE, e que este estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos das instituições.

82 No n.º 212 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 263 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância considerou, todavia, que, nos processos submetidos à sua apreciação, se colocava a questão de saber se há limites estruturais, impostos pelo direito internacional geral ou pelo próprio Tratado CE, à referida fiscalização jurisdicional.

83 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância recordou, no n.º 213 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 264 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que o regulamento controvertido, adoptado nos termos da Posição Comum 2002/402, constituiu a execução, ao nível da Comunidade, da obrigação que incumbe aos seus

Estados-Membros, enquanto membros da ONU, de dar execução, eventualmente através de um acto comunitário, às sanções adoptadas contra Osama Bin Laden, a rede Al-Qaida assim como os talibãs e outras pessoas, grupos, empresas e entidades associados, que foram decididas e, posteriormente, reforçadas por várias resoluções do Conselho de Segurança tomadas com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

84 Neste contexto, a Comunidade actuou, segundo o Tribunal de Primeira Instância, no uso de uma competência vinculada, não lhe tendo sido deixada margem de apreciação autónoma no exercício desta, de modo que não podia, em particular, modificar directamente o conteúdo das resoluções em questão nem instituir um mecanismo susceptível de dar lugar a tal modificação (acórdãos recorridos Kadi, n.º 214, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 265).

85 O Tribunal de Primeira Instância deduziu que a contestação, pelos recorrentes, da legalidade interna do regulamento controvertido implicava que o Tribunal de Primeira Instância procedesse a uma fiscalização indirecta ou a título incidental da legalidade das resoluções, às quais o referido regulamento deu execução, à luz dos direitos fundamentais protegidos pelo ordenamento jurídico comunitário (acórdãos recorridos Kadi, n.ºs 215 e 216, e Yusuf e Al Barakaat, n.ºs 266 e 267).

86 Nos n.ºs 217 a 225 do acórdão recorrido Kadi, redigidos em termos idênticos aos dos n.ºs 268 a 276 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância declarou o seguinte:

«217 As instituições e o Reino Unido convidam o Tribunal de Primeira Instância a declinar por princípio qualquer competência para proceder a essa fiscalização indirecta da legalidade dessas resoluções que, enquanto regras de direito internacional que vinculam os Estados-Membros da Comunidade, se impõem a ele e a todas as instituições da Comunidade. Estas partes consideram, no essencial, que a fiscalização do Tribunal se deve limitar, por um lado, à verificação do respeito das regras de forma, processuais e de

competência que se impunham, no presente caso, às instituições comunitárias e, por outro, à verificação da adequação e da proporcionalidade das medidas comunitárias em causa relativamente às resoluções do Conselho de Segurança a que dão execução.

- 218 Há que reconhecer que essa limitação de competência se impõe enquanto corolário dos princípios supra-enunciados, no âmbito do exame da articulação das relações entre a ordem jurídica internacional emanada das Nações Unidas e a ordem jurídica comunitária.
- 219 Como já foi exposto, as resoluções em causa do Conselho de Segurança foram adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Nesse contexto, a determinação do que constitui uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, bem como das medidas necessárias para as manter ou restabelecer, é da responsabilidade exclusiva do Conselho de Segurança e escapa, como tal, à competência das autoridades e dos órgãos jurisdicionais nacionais ou comunitários, com a única ressalva do direito natural de legítima defesa, individual ou colectiva, referido no artigo 51.º da referida Carta.
- 220 Quando o Conselho de Segurança, agindo ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, por intermédio do seu comité de sanções, decide que os fundos de determinados indivíduos ou entidades devem ser congelados, a sua decisão impõe-se a todos os membros das Nações Unidas, em conformidade com o artigo 48.º da Carta.
- 221 À luz das considerações enunciadas nos n.ºs 193 a 204, *supra*, a afirmação de uma competência do Tribunal de Primeira Instância para fiscalizar de maneira incidental a legalidade dessa decisão à luz do modelo de protecção dos direitos fundamentais, tal como são reconhecidos na ordem jurídica comunitária, não se pode consequentemente justificar com base no direito internacional nem com base no direito comunitário.

- 222 Por um lado, essa competência seria incompatível com os compromissos dos Estados-Membros decorrentes da Carta das Nações Unidas, em particular, os seus artigos 25.º, 48.º e 103.º, bem como com o artigo 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados [celebrada em Viena, em 23 de Maio de 1969].
- 223 Por outro lado, essa competência seria contrária tanto às disposições do Tratado CE, em particular, os artigos 5.º CE, 10.º CE, 297.º CE e 307.º, primeiro parágrafo, CE, como às do Tratado UE, em particular, o artigo 5.º UE, nos termos do qual o tribunal comunitário exerce as suas competências nas condições e de acordo com os objectivos previstos nas disposições dos Tratados CE e UE. Essa competência seria, além disso, incompatível como o princípio segundo o qual as competências da Comunidade, e, portanto, as do Tribunal de Primeira Instância, devem ser exercidas no respeito do direito internacional (acórdãos [de 24 de Novembro de 1992,] *Poulsen e Diva Navigation*, [C-286/90, Colect., p. I-6019,] n.º 9, e [de 16 de Junho de 1998,] *Racke*, [C-162/96, Colect., p. I-3655,] n.º 45).
- 224 Deve acrescentar-se que, atendendo designadamente ao artigo 307.º CE e ao artigo 103.º da Carta das Nações Unidas, a invocação de violações quer aos direitos fundamentais, tal como são protegidos pela ordem jurídica comunitária, quer aos princípios dessa ordem jurídica não pode afectar a validade de uma resolução do Conselho de Segurança ou o seu efeito no território da Comunidade (v., por analogia, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Colect. 1969-1970, p. 625, n.º 3; de 8 de Outubro de 1986, *Keller*, 234/85, Colect., p. 2897, n.º 7; e de 17 de Outubro de 1989, *Dow Chemical Ibérica e o./Comissão*, 97/87 a 99/87, Colect., p. 3165, n.º 38).
- 225 Por conseguinte, há que considerar que as resoluções em causa do Conselho de Segurança escapam, em princípio, à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Primeira Instância e que este não está autorizado a pôr em causa, ainda que de forma incidental, a sua legalidade à luz do direito comunitário. Pelo contrário, o Tribunal é obrigado, na medida do possível, a interpretar e a aplicar esse direito de maneira compatível com as obrigações dos Estados-Membros por força da Carta das Nações Unidas.»

87 No n.º 226 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 277 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no entanto, estar habilitado a fiscalizar, de forma incidental, a legalidade das resoluções em causa do Conselho de Segurança, à luz do *jus cogens*, entendido como uma ordem pública internacional que se impõe a todos os sujeitos do direito internacional, incluindo as instâncias da ONU, o qual não é possível derrogar.

88 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.ºs 227 a 231 do acórdão recorrido Kadi, redigidos em termos idênticos aos dos n.ºs 278 a 282 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o seguinte:

«227 Deve observar-se, a esse respeito, que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que codifica o direito internacional consuetudinário (e cujo artigo 5.º dispõe que ela se aplica ‘a qualquer tratado que seja acto constitutivo de uma organização internacional e a qualquer tratado adoptado no âmbito de uma organização internacional’), prevê, no seu artigo 53.º, a nulidade dos tratados incompatíveis com uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*), definida como ‘uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza’. Da mesma forma, o artigo 64.º da Convenção de Viena dispõe que ‘[s]e sobrevier uma nova norma imperativa de direito internacional, geral, qualquer tratado existente que seja incompatível com essa norma torna-se nulo e cessa a sua vigência’.

228 De resto, a própria Carta das Nações Unidas pressupõe a existência de princípios imperativos de direito internacional e, designadamente, a protecção dos direitos fundamentais da pessoa humana. No preâmbulo da Carta, os povos das Nações Unidas declararam-se assim decididos a ‘reafirmar a [sua] fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana’. Resulta, além disso, do primeiro capítulo da Carta, intitulado ‘Objectivos e princípios’, que as Nações Unidas têm designadamente por fim encorajar o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

- 229 Esses princípios impõem-se tanto aos membros da ONU como aos seus órgãos. Assim, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança deve, no cumprimento dos deveres que a responsabilidade principal da manutenção da paz e da segurança internacionais lhe impõe, agir 'de acordo com os objectivos e os princípios das Nações Unidas'. Os poderes de sanção que o Conselho de Segurança possui no exercício dessa responsabilidade devem, assim, ser utilizados no respeito do direito internacional e, em particular, dos objectivos e princípios das Nações Unidas.
- 230 O direito internacional permite assim considerar que existe um limite ao princípio do efeito obrigatório das resoluções do Conselho de Segurança: devem respeitar as disposições peremptórias fundamentais do *jus cogens*. Caso contrário, por muito improvável que isso seja, elas não vinculariam os Estados membros da ONU nem, conseqüentemente, a Comunidade.
- 231 A fiscalização jurisdicional incidental exercida pelo Tribunal de Primeira Instância, no âmbito de um recurso de anulação de um acto comunitário adoptado, sem exercício de uma qualquer margem de apreciação, a fim de dar execução a uma resolução do Conselho de Segurança, pode, portanto, muito excepcionalmente, ser extensiva à verificação do respeito das regras superiores do direito internacional abrangido pelo *jus cogens* e, designadamente, das normas imperativas que visam a protecção universal dos Direitos do Homem, as quais não podem ser derogadas nem pelos Estados-Membros nem pelas instâncias da ONU, pois constituem 'princípios do direito internacional consuetudinário que não podem ser transgredidos' (parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça de 8 de Julho de 1996, Licitude da ameaça ou do emprego de armas nucleares, Recueil 1996, p. 226, n.º 79; v., igualmente, neste sentido, [n.º 65 das] conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo [em que foi proferido o acórdão de 30 de Julho de 1996,] *Bosphorus* [(C-84/95, Colect., p. I-3953])).»

⁸⁹ Em particular, relativamente, em primeiro lugar, à alegada violação do direito fundamental ao respeito da propriedade, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 237 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 288 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que havia que apreciar se o congelamento de fundos previsto

pelo regulamento controvertido, na versão alterada pelo Regulamento n.º 561/2003 e, indirectamente, pelas resoluções do Conselho de Segurança a que estes regulamentos dão execução, violava os direitos fundamentais do recorrente.

90 No n.º 238 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 289 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que isso não acontecia à luz do modelo de protecção universal dos direitos fundamentais da pessoa humana resultante do *jus cogens*.

91 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.ºs 239 e 240 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 290 e 291 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que as derrogações e isenções à obrigação de congelamento de fundos prevista no regulamento controvertido na sequência da sua alteração pelo Regulamento n.º 561/2003, que, por sua vez, dá execução à Resolução 1452 (2002), demonstram que essa medida não tem por objecto nem por efeito sujeitar as pessoas inscritas na lista recapitulativa a um tratamento desumano ou degradante.

92 Nos n.ºs 243 a 251 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 294 a 302 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância considerou, além disso, que o congelamento de fundos não constitui uma violação arbitrária, inadequada ou desproporcionada do direito de propriedade privada dos interessados e, portanto, não pode ser considerado contrário ao *jus cogens*, tendo em conta as circunstâncias seguintes:

— as medidas em causa prosseguem um objectivo de interesse geral fundamental para a comunidade internacional, concretamente, o combate ao terrorismo internacional, e a ONU tem legitimidade para empreender uma acção de protecção contra a actuação de organizações terroristas;

- o congelamento de fundos é uma medida cautelar que, contrariamente a uma confiscação, não lesa a própria essência do direito de propriedade privada dos interessados sobre os seus activos financeiros, mas unicamente a sua utilização;
- as resoluções em causa do Conselho de Segurança prevêem um mecanismo de reexame periódico do regime geral das sanções;
- essas resoluções instituem um processo que permite que os interessados submetam, em qualquer momento, o seu caso ao comité de sanções, para reexame, por intermédio do Estado-Membro da sua nacionalidade ou da sua residência.

93 Em segundo lugar, no que diz respeito à alegada violação do direito de audição e, em particular, por um lado, do pretendo direito dos recorrentes a serem ouvidos pelas instituições comunitárias antes da adopção do regulamento controvertido, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 258 do acórdão recorrido Kadi, a que corresponde, *mutatis mutandis*, o n.º 328 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o seguinte:

«Ora, no presente caso, tal como resulta das observações preliminares sobre a articulação entre a ordem jurídica internacional emanada das Nações Unidas e a ordem jurídica comunitária supraformuladas, as instituições comunitárias eram obrigadas a transpor para a ordem jurídica comunitária resoluções do Conselho de Segurança e decisões do comité de sanções que não as habilitavam de modo nenhum, na fase da sua execução concreta, a prever um qualquer mecanismo comunitário de exame ou de reexame das situações individuais, uma vez que tanto a substância das medidas em causa como os mecanismos de reexame (v. n.ºs 262 e segs., [...]) eram inteiramente da competência do Conselho de Segurança e do seu comité de sanções. Consequentemente, as instituições comunitárias não dispunham de nenhum poder de inquérito, de nenhuma possibilidade de controlo dos factos considerados pelo Conselho de Segurança e pelo comité de sanções, de nenhuma margem de apreciação quanto a esses factos e de nenhuma liberdade de apreciação quanto à oportunidade da adopção

de sanções contra o recorrente. O princípio de direito comunitário relativo ao direito de ser ouvido não se pode aplicar nessas circunstâncias, em que uma audição do interessado não podia, de forma alguma, levar a instituição a rever a sua posição.»

- 94 O Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 259 do acórdão recorrido Kadi, que o Conselho não estava obrigado a ouvir o recorrente a respeito da sua manutenção na lista de pessoas e entidades visadas pelas sanções, no contexto da adopção e da execução do regulamento controvertido, e, no n.º 329 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que o Conselho não estava obrigado a ouvir os recorrentes em primeira instância, antes da adopção do regulamento controvertido.
- 95 Relativamente, por outro lado, à violação do pretense direito dos recorrentes a serem ouvidos pelo comité de sanções no contexto da sua inscrição na lista recapitulativa, o Tribunal de Primeira Instância afirmou, no n.º 261 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 306 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que esse direito não está previsto nas resoluções em causa do Conselho de Segurança.
- 96 Declarou ainda, no n.º 307 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que nenhuma norma imperativa de ordem pública internacional exige a audição prévia dos interessados, em circunstâncias como as do presente caso.
- 97 O Tribunal de Primeira Instância salientou, por outro lado, que, embora não prevejam um direito de audição pessoal, as resoluções em causa do Conselho de Segurança e os regulamentos sucessivos que lhes deram execução na Comunidade instauram, porém, um mecanismo de reexame das situações individuais, ao preverem que os interessados se podem dirigir ao comité de sanções, por intermédio das suas autoridades nacionais, a fim de obter a sua eliminação da lista recapitulativa ou uma derrogação ao congelamento dos fundos (acórdãos recorridos Kadi, n.º 262, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 309).

- 98 Referindo-se, no n.º 264 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 311 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, às «directrizes que regulam a condução dos trabalhos do [comité de sanções]», adoptadas por este comité em 7 de Novembro de 2002 e rectificadas em 10 de Abril de 2003 (a seguir «directrizes do comité de sanções»), e, no n.º 266 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 313 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, a diversas resoluções do Conselho de Segurança, o Tribunal de Primeira Instância constatou, nos referidos números, a importância que o Conselho de Segurança dá, na medida do possível, aos direitos fundamentais das pessoas inscritas na lista recapitulativa, nomeadamente aos direitos de defesa.
- 99 No n.º 268 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 315 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, afirmou que não podia ser considerado inadmissível, à luz das normas imperativas do ordenamento jurídico internacional, o facto, referido no número anterior de cada um desses acórdãos, de o procedimento de reexame não conferir directamente aos próprios interessados o direito de serem ouvidos pelo comité de sanções, única autoridade competente para se pronunciar, a pedido de um Estado, sobre o reexame da respectiva situação, de modo que tais interessados dependem, no essencial, da protecção diplomática que os Estados concedem aos seus cidadãos.
- 100 O Tribunal de Primeira Instância acrescentou que os interessados têm a possibilidade de interpor um recurso judicial com base no direito interno, ou mesmo directamente com base no regulamento controvertido, bem como nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança a que aquele dá execução, contra uma eventual recusa abusiva da autoridade nacional competente em submeter os seus casos, para reexame, ao comité de sanções (acórdãos recorridos Kadi, n.º 270, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 317).
- 101 Além disso, o Tribunal de Primeira Instância referiu que, em circunstâncias como as dos casos submetidos à sua apreciação, em que está em causa uma medida cautelar que limita a disponibilidade dos bens dos recorrentes, o respeito dos direitos fundamentais destes não impõe que os factos e elementos probatórios contra eles lhes sejam comunicados, quando o Conselho de Segurança ou o seu comité de sanções considerarem que razões atinentes à segurança da comunidade internacional se opõem a isso (acórdãos recorridos Kadi, n.º 274, e Yusuf e Al Barakaat, n.º 320).

102 Tendo em conta estas considerações, o Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 276 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 330 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que o fundamento invocado pelos recorrentes relativo à violação do direito de audição devia ser rejeitado.

103 No que diz respeito, por último, ao fundamento relativo à violação do direito à tutela jurisdicional efectiva, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.ºs 278 a 285 do acórdão recorrido Kadi, redigidos em termos idênticos, no essencial, aos dos n.ºs 333 a 340 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o seguinte:

«278 No presente caso, o recorrente pôde interpor recurso de anulação no Tribunal de Primeira Instância, ao abrigo do artigo 230.º CE.

279 No âmbito deste recurso, o Tribunal exerce uma fiscalização completa da legalidade do regulamento [controvertido] quanto ao respeito, pelas instituições comunitárias, das regras de competência assim como das regras de legalidade externa e das formalidades essenciais que se impõem à sua acção.

280 O Tribunal fiscaliza igualmente a legalidade do regulamento [controvertido] à luz das resoluções do Conselho de Segurança que este regulamento é suposto executar, designadamente, sob o ângulo da adequação formal e material, da coerência interna e da proporcionalidade do primeiro em relação às segundas.

281 Pronunciando-se no âmbito dessa fiscalização, o Tribunal declara que não se contesta que o recorrente é efectivamente uma das pessoas singulares inscritas em 19 de Outubro de 2001 na lista [recapitulativa].

- 282 No âmbito do presente recurso de anulação, o Tribunal reconheceu-se, além disso, competente para fiscalizar a legalidade do regulamento [controvertido] e, indirectamente, a legalidade das resoluções em causa do Conselho de Segurança, à luz das normas superiores do direito internacional abrangidas pelo *jus cogens*, designadamente as normas imperativas relativas à protecção universal dos direitos da pessoa humana.
- 283 Pelo contrário, como já foi indicado no n.º 225, *supra*, não incumbe ao Tribunal de Primeira Instância fiscalizar indirectamente a conformidade das próprias resoluções em causa do Conselho de Segurança com os direitos fundamentais tal como são protegidos pela ordem jurídica comunitária.
- 282 Também não compete ao Tribunal de Primeira Instância verificar a inexistência de erro na apreciação dos factos e dos elementos de prova a que o Conselho de Segurança atendeu para tomar as referidas medidas, nem, salvo no âmbito limitado definido no n.º 282, *supra*, fiscalizar indirectamente a oportunidade e a proporcionalidade dessas medidas. Essa fiscalização não poderia ser exercida sem invadir as prerrogativas do Conselho de Segurança decorrentes do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em matéria de determinação, em primeiro lugar, de uma ameaça para a paz e a segurança internacionais e, em segundo lugar, das medidas adequadas para lhe fazer face ou para a eliminar. De qualquer forma, a questão de saber se um indivíduo ou uma organização representa uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, assim como a questão de saber que medidas devem ser tomadas em relação aos interessados para contrariar essa ameaça, implica uma apreciação política e juízos de valor que são, em princípio, apenas da competência da autoridade à qual a comunidade internacional confiou a responsabilidade principal da manutenção da paz e da segurança internacionais.
- 285 Assim, há que concluir que, dentro dos limites expostos no n.º 284, *supra*, o recorrente não dispõe de nenhuma via de recurso jurisdicional, uma vez que o Conselho de Segurança não considerou oportuno criar uma jurisdição internacional independente encarregada de se pronunciar, tanto em matéria de direito como em matéria de facto, sobre os recursos interpostos contra as decisões individuais adoptadas pelo comité de sanções.»

104 No n.º 286 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 341 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o Tribunal de Primeira Instância considerou que tal lacuna na tutela jurisdicional dos recorrentes não é, porém, em si, contrária ao *jus cogens*.

105 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.ºs 288 a 290 do acórdão recorrido Kadi, redigidos em termos idênticos, no essencial, aos dos n.ºs 343 a 345 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, o seguinte:

«288 No presente caso, o Tribunal de Primeira Instância considera que a limitação do direito de acesso do recorrente a um tribunal, resultante da imunidade de jurisdição de que beneficiam, em princípio, na ordem jurídica interna dos Estados membros das Nações Unidas, as resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em conformidade com os princípios pertinentes do direito internacional (designadamente, os artigos 25.º e 103.º d[ess]a Carta), é inerente a esse direito, tal como é garantido pelo *jus cogens*.

289 Essa limitação é justificada tanto pela natureza das decisões que o Conselho de Segurança é levado a tomar ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas como pela finalidade legítima prosseguida. Nas circunstâncias do caso em apreço, o interesse do recorrente em ver a sua causa apreciada quanto ao mérito por um tribunal não é suficiente para se sobrepor ao interesse geral essencial que há em que a paz e a segurança internacionais sejam mantidas face a uma ameaça claramente identificada pelo Conselho de Segurança, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas. A este respeito, deve atribuir-se uma importância significativa à circunstância de que as resoluções sucessivamente adoptadas pelo Conselho de Segurança, longe de preverem medidas com uma duração de aplicação ilimitada ou indeterminada, previram sempre um mecanismo de reexame da oportunidade da manutenção dessas medidas após um lapso de tempo de 12 ou 18 meses no máximo [...]

290 Por último, o Tribunal de Primeira Instância considera que, não havendo uma jurisdição internacional competente para fiscalizar a legalidade dos actos do Conselho de Segurança, a criação de um órgão como o comité de sanções e a possibilidade, prevista pelos textos, de se lhe dirigir em qualquer momento a fim de obter o reexame de cada caso individual, através de um mecanismo formalizado que envolva tanto o ‘governo requerido’ como o ‘governo identificador’ [...], constituem uma outra via razoável para proteger adequadamente os direitos fundamentais do recorrente tal como são reconhecidos pelo *jus cogens*.»

106 Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou os fundamentos relativos à violação do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva e, assim, negou integralmente provimento aos recursos.

Pedidos das partes no presente recurso

107 Através do seu recurso, Y. A. Kadi pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular na íntegra o acórdão recorrido Kadi;
- declarar nulo o regulamento controvertido e
- condenar o Conselho e/ou a Comissão nas despesas relativas ao presente recurso e ao processo no Tribunal de Primeira Instância.

108 Através do seu recurso, a Al Barakaat pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat;

- declarar nulo o regulamento controvertido e

- condenar o Conselho e a Comissão nas despesas relativas ao presente recurso e ao processo no Tribunal de Primeira Instância.

109 O Conselho pede, em ambos os processos, que seja negado provimento ao presente recurso e que os recorrentes sejam condenados nas despesas.

110 No processo C-402/05 P, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que nenhum dos fundamentos invocados pelo recorrente é susceptível de infirmar o dispositivo do acórdão recorrido Kadi e substituir os respectivos fundamentos no sentido sugerido na resposta que apresentou;

- consequentemente, negar provimento ao recurso e

- condenar o recorrente nas despesas.

111 No processo C-415/05 P, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso na íntegra e

— condenar a recorrente nas despesas.

112 O Reino Unido, que interpôs um recurso subordinado, pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento aos recursos e

— anular a parte dos acórdãos recorridos que trata da questão do *jus cogens*, ou seja, os n.ºs 226 a 231 do acórdão recorrido Kadi e os n.ºs 277 a 281 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat.

113 O Reino de Espanha, cuja intervenção em apoio do Conselho foi admitida por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de Abril de 2006 (processo C-402/05 P) e de 15 de Maio de 2006 (processo C-415/05 P), pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento na íntegra aos recursos e confirmar integralmente os acórdãos recorridos;

- condenar os recorrentes nas despesas;

- rejeitar as pretensões da Comissão no que diz respeito ao primeiro fundamento de cada recurso, confirmar os acórdãos recorridos; e

- condenar a Comissão nas despesas;

- subsidiariamente, se o Tribunal de Justiça anular os acórdãos recorridos e, consequentemente, declarar nulo o regulamento controvertido, considerar definitivos os efeitos desse regulamento, nos termos do artigo 231.º CE, até à adopção de um novo regulamento que o substitua.

¹¹⁴ A República Francesa, cuja intervenção em apoio do Conselho e da Comissão foi admitida por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de Abril de 2006 (processo C-402/05 P) e de 15 de Maio de 2006 (processo C-415/05 P), pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento aos recursos dos recorrentes, admitir os recursos subordinados do Reino Unido, proceder à substituição de fundamentos em relação à parte dos acórdãos recorridos relativa ao *jus cogens* e

- condenar os recorrentes nas despesas.

- 115 O Reino dos Países Baixos, cuja intervenção em apoio do Conselho foi admitida por despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de Abril de 2006 (processo C-402/05 P) e de 15 de Maio de 2006 (processo C-415/05 P), conclui pedindo, nos dois processos, que seja negado provimento ao recurso, desde que o Tribunal de Justiça proceda à substituição de fundamentos relativos ao alcance da fiscalização da legalidade e, subsidiariamente, à questão de saber se foram violadas normas do *jus cogens*.

Fundamentos de anulação dos acórdãos recorridos

- 116 Y. A. Kadi invoca dois fundamentos, sendo o primeiro relativo à falta de base jurídica do regulamento controvertido e o segundo, à violação de várias regras de direito internacional pelo Tribunal de Primeira Instância e às consequências dessa violação na apreciação dos fundamentos relativos à violação de alguns dos seus direitos fundamentais, que tinha invocado no Tribunal de Primeira Instância.
- 117 A Al Barakaat invoca três fundamentos, sendo o primeiro relativo à falta de base jurídica do regulamento controvertido, o segundo, à violação do artigo 249.º CE, e o terceiro, à violação de alguns dos seus direitos fundamentais.
- 118 No âmbito do seu recurso subordinado, o Reino Unido invoca um fundamento único, relativo ao erro de direito que o Tribunal de Primeira Instância terá cometido ao concluir, nos acórdãos recorridos, que era competente para examinar a compatibilidade das resoluções em causa do Conselho de Segurança com as regras do *jus cogens*.

Quanto aos presentes recursos

119 Por despacho de 13 de Novembro de 2007, o presidente do Tribunal de Justiça ordenou o cancelamento do nome de Ahmed Ali Yusuf do registo do Tribunal de Justiça, na sequência da sua desistência do recurso que tinha interposto juntamente com a Al Barakaat no processo C-415/05 P.

120 Tendo as partes e o advogado-geral sido ouvidos sobre esta questão, há que apensar os presentes processos, por razões de conexão, para efeitos do acórdão, em conformidade com o artigo 43.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto aos fundamentos relativos à base jurídica do regulamento controvertido

Argumentação das partes

121 No seu primeiro fundamento, Y. A. Kadi alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 135 do acórdão recorrido Kadi, que o regulamento controvertido podia ser adoptado com base, conjuntamente, nos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE.

122 Este fundamento está subdividido em três partes.

- 123 Na primeira parte, Y. A. Kadi sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao decidir que se pode considerar que os artigos 60.º CE e 301.º CE constituem uma base jurídica parcial para o regulamento controvertido. Segundo o recorrente, o Tribunal de Primeira Instância não explicitou, aliás, de que modo essas disposições, que só podem servir de base a medidas contra países terceiros, podem constituir, em conjugação com o artigo 308.º CE, a base jurídica do referido regulamento, quando este apenas inclui medidas dirigidas contra indivíduos e entidades não estatais.
- 124 Na segunda parte do primeiro fundamento, Y. A. Kadi alega que, mesmo que se devesse considerar, ainda assim, que os artigos 60.º CE e 301.º CE constituem a base jurídica parcial do regulamento controvertido, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito na medida em que interpretou incorrectamente o artigo 301.º CE e a função de «ponte» nele prevista, uma vez que este artigo em caso algum inclui o poder de tomar medidas destinadas a realizar um objectivo do Tratado UE.
- 125 Na terceira parte do primeiro fundamento, Y. A. Kadi acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter cometido um erro de direito ao interpretar o artigo 308.º CE de modo a que essa disposição pudesse constituir a base jurídica de uma regulamentação para a qual os poderes de actuação necessários não estão previstos no Tratado e que não era necessária para realizar um dos objectivos da Comunidade. Nos n.ºs 122 a 134 do acórdão recorrido Kadi, o Tribunal de Primeira Instância equiparou erradamente os objectivos dos dois ordenamentos jurídicos integrados mas distintos, que são a União e a Comunidade, e ultrapassou, assim, os limites do artigo 308.º CE.
- 126 Além disso, em sua opinião, tal concepção é incompatível com o princípio da atribuição, previsto no artigo 5.º CE. A este respeito, decorre dos n.ºs 28 a 35 do parecer 2/94, de 28 de Março de 1996 (Colect., p. I-1759), que a menção de um objectivo no Tratado UE não resolve o problema da inexistência desse objectivo na enumeração dos objectivos do Tratado CE.

- 127 O Conselho e a República Francesa refutam a primeira parte do primeiro fundamento de Y. A. Kadi, alegando, nomeadamente, que a menção dos artigos 60.º CE e 301.º CE como base jurídica do regulamento controvertido se justifica pela circunstância de estes preverem medidas restritivas cujo âmbito de aplicação deve ser alargado, através do recurso ao artigo 308.º CE, a pessoas ou entidades não estatais e, portanto, não abrangidas pelos dois primeiros artigos supramencionados.
- 128 O Reino Unido, por sua vez, sustenta que o artigo 308.º CE foi utilizado como mecanismo susceptível de completar as competências instrumentais previstas nos artigos 60.º CE e 301.º CE, não constituindo estes, assim, a base jurídica parcial do regulamento controvertido. O Reino de Espanha apresenta, no essencial, a mesma argumentação.
- 129 Quanto à segunda parte do referido fundamento, o Conselho sustenta que a razão de ser da ponte prevista no artigo 301.º CE consiste precisamente em lhe conferir o poder de tomar medidas destinadas a realizar um objectivo do Tratado UE.
- 130 O Reino de Espanha, a República Francesa e o Reino Unido sustentam que foi o artigo 308.º CE, e não os artigos 60.º CE e 301.º CE, que permitiu a adopção de medidas restritivas visando indivíduos e entidades não estatais, completando assim o âmbito de aplicação destes dois últimos artigos.
- 131 No que diz respeito à terceira parte do primeiro fundamento de Y. A. Kadi, o Conselho alega que a razão de ser da ponte estabelecida no artigo 301.º CE é, precisamente, utilizar, a título excepcional, os poderes conferidos à Comunidade, de impor sanções económicas e financeiras para concretizar um objectivo da PESC, e portanto da União, em vez de um objectivo da Comunidade.

132 O Reino Unido e os Estados-Membros intervenientes no presente recurso partilham, no essencial, dessa posição.

133 O Reino Unido especifica a sua posição, referindo que, em sua opinião, se pode considerar que a acção prevista no regulamento controvertido contribui para realizar não um objectivo da União mas um objectivo da Comunidade, que é o objectivo implícito, puramente instrumental e subjacente aos artigos 60.º CE e 301.º CE, de fornecer fundamentos efectivos de implementação, exclusivamente através de medidas económicas coercivas, de actos adoptados ao abrigo da competência que o título V do Tratado UE confere à União.

134 Segundo este Estado-Membro, quando a concretização desse objectivo instrumental exige formas de coerção económica que excedem os poderes especificamente conferidos ao Conselho pelos artigos 60.º CE e 301.º CE, é apropriado recorrer ao artigo 308.º CE para completar esses poderes.

135 A Comissão, depois de ter declarado que tinha reconsiderado o seu ponto de vista, alega, a título principal, que os artigos 60.º CE e 301.º CE, tendo em conta a sua redacção e o seu contexto, constituíram, por si sós, bases jurídicas adequadas e suficientes para a adopção do regulamento controvertido.

136 A este respeito, a Comissão invoca, no essencial, os seguintes argumentos:

- a redacção do artigo 301.º CE é suficientemente ampla para cobrir as sanções económicas aplicadas a particulares, desde que estes se encontrem num país terceiro ou a ele estejam associados a outro título. Os termos «relações económicas» englobam um vasto leque de actividades. Qualquer sanção económica, mesmo que tenha em vista um país terceiro, como um embargo, afecta

directamente os particulares em causa e só indirectamente esse país. O teor do artigo 301.º CE, em particular o termo «parcialmente», não exige que uma medida parcial vise um segmento específico dos países em causa, como o respectivo governo. Uma vez que permite à Comunidade interromper totalmente as relações económicas com todos os países, essa disposição também a deve autorizar a interromper as relações económicas com um número limitado de particulares, num número limitado de países;

- a coincidência terminológica entre o artigo 41.º da Carta das Nações Unidas e o artigo 301.º CE é um sinal da intenção clara de os redactores desta última disposição preverem uma plataforma para a implementação, pela Comunidade, de todas as medidas adoptadas pelo Conselho de Segurança que exijam uma actuação comunitária;
- o artigo 301.º CE institui uma ponte processual entre a Comunidade e a União, mas não se destina a aumentar nem a reduzir o âmbito da competência comunitária. Consequentemente, essa disposição deve ser interpretada tão amplamente como as competências comunitárias pertinentes.

¹³⁷ A Comissão sustenta que as medidas em causa fazem parte da política comercial comum, tendo em conta o efeito, nas trocas comerciais, das medidas que proíbem o movimento de recursos económicos, e até que essas medidas constituem disposições relativas à livre circulação de capitais, uma vez que comportam a proibição de transferir recursos económicos para particulares em países terceiros.

¹³⁸ A Comissão alega igualmente que decorre do artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, CE que os movimentos de capitais e os pagamentos entre a Comunidade e os países terceiros são abrangidos pela competência comunitária e que os Estados-Membros só podem

adoptar medidas sancionatórias nesse domínio, nos termos do artigo 60.º, n.º 2, CE, e não do artigo 58.º, n.º 1, alínea b), CE.

- 139 A Comissão considera, por conseguinte, que não se podia recorrer ao artigo 308.º CE, para a adopção do regulamento controvertido, pois está previsto um poder de actuação nos artigos 60.º CE e 301.º CE. Estes últimos artigos fornecem a base da componente principal ou preponderante desse regulamento, em relação à qual outras componentes, como o congelamento dos haveres de pessoas que são nacionais de Estados-Membros da União e que, simultaneamente, estão associadas a um grupo terrorista estrangeiro, são puramente secundárias, fazendo a Comissão referência, nesta matéria, nomeadamente, ao acórdão de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Conselho (C-94/03, Colect., p. I-1, n.º 35).
- 140 A título subsidiário, a Comissão alega que, antes de recorrer ao artigo 308.º CE, há que verificar se são aplicáveis os artigos do Tratado CE em matéria de política comercial comum e de livre circulação de capitais e de pagamentos.
- 141 Ainda a título subsidiário, sustenta que se o artigo 308.º CE fosse aceite como base jurídica do regulamento controvertido, seria como base jurídica única, uma vez que o recurso a essa disposição deve assentar na consideração de que a acção da Comunidade é necessária para alcançar um dos seus objectivos, e não, como decidiu o Tribunal de Primeira Instância, para realizar os objectivos do Tratado UE, no caso em apreço, os da PESC.
- 142 Trata-se, no caso em apreço, do objectivo comunitário que constitui a política comercial comum, prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), CE, e do objectivo relativo à livre circulação de capitais, visado implicitamente no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE, conjugado com as disposições pertinentes do Tratado CE, concretamente, as do artigo 56.º CE, relativo à livre circulação de capitais com os países terceiros. As medidas em causa, uma vez que têm efeitos nas trocas comerciais,

independentemente do facto de terem sido adoptadas no quadro da prossecução de objectivos de política externa, fazem parte dos referidos objectivos comunitários.

¹⁴³ Y. A. Kadi, o Reino de Espanha, a República Francesa e o Reino Unido refutam a tese defendida a título principal pela Comissão, objectando o seguinte:

- trata-se de uma interpretação extensiva dos artigos 60.º CE e 301.º CE que não leva em conta a natureza radicalmente diferente e nova das sanções ditas «inteligentes» em causa, uma vez que estas já não apresentam uma ligação com um país terceiro, interpretação esta que é irreflectida, pois os referidos artigos foram introduzidos numa altura em que as sanções se caracterizavam pela existência dessa ligação;
- diversamente das sanções inteligentes em causa, um embargo total visa essencialmente os dirigentes de um país terceiro sobre os quais tal medida se destina a exercer pressão e, apenas de forma indirecta, os operadores económicos do país em causa, de modo que não se pode sustentar que todas as sanções, incluindo o embargo, visam em primeiro lugar particulares;
- diversamente do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas, o artigo 301.º CE visa especificamente a interrupção das relações económicas «com um ou mais países terceiros», de modo que não se pode extrair argumento algum da semelhança de redacção dessas duas disposições;
- o artigo 301.º CE não é uma simples disposição processual. Esta disposição institui uma base jurídica assim como um procedimento específico e confere claramente uma competência material à Comunidade;

- as medidas impostas pelo regulamento controvertido não dizem respeito às relações comerciais entre a Comunidade e países terceiros, não podendo, portanto, ser alegado que tais medidas se enquadram no objectivo da política comercial comum;

- o Tribunal de Primeira Instância considerou acertadamente que essas medidas não contribuem para evitar um risco de entraves à livre circulação de capitais e que o artigo 60.º, n.º 2, CE não pode servir de base a essas medidas restritivas contra indivíduos ou entidades. Uma vez que esta disposição só respeita a medidas contra países terceiros, as medidas em causa só podiam ter sido adoptadas no quadro do artigo 58.º, n.º 1, alínea b), CE.

144 A tese subsidiária da Comissão também é refutada por Y. A. Kadi, bem como pelo Reino de Espanha e pela República Francesa.

145 Não é autorizado o recurso aos artigos 133.º CE ou 57.º, n.º 2, CE, uma vez que as medidas previstas pelo regulamento controvertido não dizem respeito às relações comerciais com países terceiros e não fazem parte da categoria de movimentos de capitais previstos no artigo 57.º, n.º 2, CE.

146 Além disso, não se pode sustentar que o regulamento controvertido se destina a realizar objectivos da Comunidade, na acepção do artigo 308.º CE. Com efeito, o objectivo da livre circulação de capitais está excluído, uma vez que a aplicação da medida de congelamento de fundos prevista nesse regulamento não é susceptível de criar um risco plausível e sério de divergências entre os Estados-Membros. O objectivo da política comercial comum também não é pertinente, pois o congelamento dos activos de um indivíduo que não tem ligações com o governo de um país terceiro não respeita às trocas comerciais com esse país e não prossegue um objectivo de política comercial.

- 147 Na hipótese de a tese que sustenta a título principal ser acolhida, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça, por razões de segurança jurídica e para a boa execução das obrigações assumidas no âmbito das Nações Unidas, que considere definitivos os efeitos do regulamento controvertido, no seu todo, nos termos do artigo 231.º CE.
- 148 Na mesma hipótese, o Reino de Espanha e a República Francesa também fazem um pedido no mesmo sentido.
- 149 Em contrapartida, Y. A. Kadi opõe-se a esses pedidos, arguindo que o regulamento controvertido constitui uma violação grave de direitos fundamentais. De qualquer forma, devia ser prevista uma excepção para pessoas que, como o recorrente, já tenham interposto recurso desse regulamento.
- 150 Através do seu primeiro fundamento, a Al Barakaat acusa o Tribunal de Primeira Instância, em primeiro lugar, de ter decidido, nos n.ºs 158 a 170 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que o regulamento controvertido podia ser adoptado com base na conjugação dos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE.
- 151 Entende que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.ºs 160 e 164 do referido acórdão, que os artigos 60.º CE e 301.º CE não visam exclusivamente a realização de uma acção da Comunidade, podendo igualmente respeitar a um dos objectivos especificamente atribuídos à União pelo artigo 2.º UE, ou seja, a execução da PESC.
- 152 Em segundo lugar, a Al Barakaat acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter decidido, nos n.ºs 112, 113, 115 e 116 do mesmo acórdão, que sanções aplicadas a indivíduos com a finalidade de influenciar as relações económicas com um ou vários países

terceiros estão abrangidas pelo disposto nos artigos 60.º CE e 301.º CE e que esta interpretação se justifica tanto por considerações de eficácia como por preocupações de ordem humanitária.

- 153 O Conselho responde que o Tribunal de Primeira Instância decidiu correctamente, no n.º 161 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que, devido à ponte que os artigos 60.º CE e 301.º CE comportam, as sanções aplicadas com base nessas disposições, na sequência da adopção de uma posição comum ou de uma acção comum no âmbito da PESC, prevendo a interrupção ou a redução das relações económicas da Comunidade com um ou vários países terceiros, se destinam a aplicar o objectivo da PESC que esses actos da União prosseguem.
- 154 O Conselho alega ainda que o Tribunal de Primeira Instância decidiu correctamente que se justificava o recurso ao artigo 308.º CE enquanto base jurídica complementar do regulamento controvertido, uma vez que esse artigo serve unicamente para permitir a extensão de sanções económicas e financeiras já previstas nos artigos 60.º CE e 301.º CE a indivíduos ou entidades que não tenham uma ligação suficiente com um determinado país terceiro.
- 155 Por último, o Conselho entende que a crítica da recorrente quanto à efectividade e à proporcionalidade das sanções previstas nesse regulamento não é pertinente no que diz respeito à adequação da base jurídica do referido regulamento.
- 156 O Reino Unido entende igualmente que esta segunda crítica não é pertinente no âmbito do recurso da decisão do Tribunal de Primeira Instância interposto pela Al Barakaat, porquanto, em conformidade com o n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou já não ser necessário pronunciar-se sobre a legalidade do Regulamento n.º 467/2001.

157 Quanto ao restante, os argumentos invocados pelo Reino de Espanha, pela República Francesa, pelo Reino Unido e pela Comissão são, no essencial, os mesmos que os invocados por estas partes no âmbito do recurso interposto por Y. A. Kadi.

Apreciação do Tribunal de Justiça

158 No que diz respeito, em primeiro lugar, às críticas da Al Barakaat aos n.ºs 112, 113, 115 e 116 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, há que referir que esses números são relativos à base jurídica do Regulamento n.º 467/2001.

159 Ora, esse regulamento foi revogado e substituído pelo regulamento controvertido. Além disso, como referiu o Tribunal de Primeira Instância no n.º 77 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, sem ser contestado pela Al Barakaat no âmbito do presente recurso, o recurso que esta interpôs para o Tribunal de Primeira Instância, depois de ter adaptado os seus pedidos e fundamentos ao regulamento controvertido, tinha por único objecto um pedido de anulação deste último regulamento, na medida em que este lhe diz respeito.

160 Nestas circunstâncias, as referidas críticas em caso algum podem levar à anulação do referido acórdão e devem, assim, ser consideradas inoperantes.

161 De qualquer forma, as considerações do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat objecto dessas críticas, qualificadas pelo Tribunal de Primeira Instância como premissas do percurso lógico que seguiu relativamente à base jurídica do regulamento controvertido, são retomadas nos números subsequentes do referido acórdão e no acórdão recorrido Kadi e serão examinadas no âmbito da apreciação dos fundamentos deduzidos contra esses números.

- 162 Por conseguinte, não há que examinar essas críticas na parte em que são relativas à base jurídica do Regulamento n.º 467/2001.
- 163 Em segundo lugar, há que tomar posição sobre o bem-fundado da tese defendida a título principal pela Comissão, segundo a qual os artigos 60.º CE e 301.º CE, tendo em conta a sua redacção e o seu contexto, constituem, por si sós, uma base jurídica adequada e suficiente para o regulamento controvertido.
- 164 Esta tese é dirigida contra os n.ºs 92 a 97 do acórdão recorrido Kadi e os n.ºs 128 a 133 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, nos quais o Tribunal de Primeira Instância se pronunciou em sentido contrário.
- 165 A referida tese deve ser rejeitada.
- 166 O Tribunal de Primeira Instância, com efeito, decidiu correctamente que, tendo em conta a redacção dos artigos 60.º CE e 301.º CE, em particular, os termos «relativamente aos países terceiros em causa» e «com um ou mais países terceiros» deles constantes, estas disposições visam a adopção de medidas contra países terceiros, podendo este último conceito incluir os dirigentes desse país bem como indivíduos e entidades associados a esses dirigentes ou controlados directa ou indirectamente por estes.
- 167 Ora, as medidas restritivas previstas pela Resolução 1390 (2002), às quais o regulamento controvertido se destina a dar execução, são medidas que se caracterizam pela falta de qualquer ligação com o regime dirigente de um país terceiro. Com efeito, na sequência da queda do regime dos talibãs, essas medidas passaram a ser directamente dirigidas contra Osama Bin Laden, a rede Al-Qaida e as pessoas e entidades a eles associadas, que constam da lista recapitulativa. Por conseguinte, não são abrangidas, enquanto tais, pelo âmbito de aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE.

- 168 Aceitar a interpretação dos artigos 60.º CE e 301.º CE preconizada pela Comissão, segundo a qual basta que as medidas restritivas em causa visem pessoas ou entidades que se encontrem num país terceiro ou que a ele estejam associadas a outro título, daria um alcance excessivamente amplo a essas disposições e não teria de maneira nenhuma em conta a exigência, decorrente dos seus próprios termos, de as medidas decididas com base nas referidas disposições deverem ser tomadas contra países terceiros.
- 169 Além disso, a finalidade essencial e o objecto do regulamento controvertido é combater o terrorismo internacional, em particular, retirar-lhe os seus recursos financeiros congelando os fundos e os recursos económicos das pessoas ou entidades suspeitas de estarem envolvidas em actividades ligadas ao terrorismo, e não afectar as relações económicas entre a Comunidade e cada um dos países terceiros em que essas pessoas ou entidades se encontram, isto supondo, de resto, que o local de residência destas seja conhecido.
- 170 Não se pode considerar, com efeito, que as medidas restritivas previstas pela Resolução 1390 (2002) e às quais o regulamento controvertido dá execução sejam medidas destinadas a reduzir as relações económicas com cada um desses países terceiros, e, de resto, tão-pouco se destinam a reduzir as relações económicas com certos Estados-Membros da Comunidade, nos quais se encontram pessoas ou entidades cujo nome está incluído na lista recapitulativa reproduzida no Anexo I desse regulamento.
- 171 A tese defendida pela Comissão não se pode, além disso, justificar com a expressão «parcialmente» que consta do artigo 301.º CE.
- 172 Esta expressão refere-se, com efeito, à eventual limitação do alcance material ou pessoal das medidas que, por hipótese, possam ser tomadas no âmbito dessa disposição. No entanto, não tem incidência na qualidade que potenciais destinatários dessas medidas devem ter e não pode justificar, portanto, uma extensão da sua aplicação a destinatários que não tenham ligação nenhuma com o regime dirigente de um país terceiro e que, por essa razão, não sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação da referida disposição.

- 173 O argumento da Comissão relativo à coincidência terminológica entre o artigo 41.º da Carta das Nações Unidas e o artigo 301.º CE, da qual deduz que esta última disposição constitui uma plataforma para a implementação, pela Comunidade, de todas as medidas adoptadas pelo Conselho de Segurança que exijam uma actuação comunitária, também não pode ser acolhido.
- 174 Com efeito, o artigo 301.º CE diz especificamente respeito à interrupção das relações económicas «com um ou mais países terceiros», ao passo que tal expressão não consta do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas.
- 175 Além disso, noutros aspectos, o âmbito de aplicação do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas também não coincide com o do artigo 301.º CE, uma vez que a primeira disposição permite a adopção de uma série de medidas diferentes das previstas pela segunda, incluindo medidas de natureza substancialmente diferente das que se destinam a interromper ou a reduzir relações económicas com países terceiros, como a ruptura das relações diplomáticas.
- 176 O argumento da Comissão segundo o qual o artigo 301.º CE estabelece uma ponte processual entre a Comunidade e a União, de modo que esta disposição deveria ser interpretada tão amplamente como as competências comunitárias pertinentes, entre as quais as relativas à política comercial comum e à livre circulação de capitais, deve igualmente ser rejeitado.
- 177 Com efeito, esta interpretação do artigo 301.º CE é susceptível de reduzir o âmbito de aplicação e, por conseguinte, o efeito útil dessa disposição, porque esta, tendo em conta os seus próprios termos, visa a adopção de medidas que afectem as relações económicas com países terceiros, potencialmente muito diversificadas, e que, portanto, *a priori*, não se devem limitar aos domínios cobertos por outras competências materiais comunitárias, como as competências em matéria de política comercial comum ou de livre circulação de capitais.

178 A referida interpretação, de resto, não encontra apoio na redacção do artigo 301.º CE, pois este confere uma competência material à Comunidade cujo alcance é, em princípio, autónomo em relação ao de outras competências comunitárias.

179 Há que examinar, em terceiro lugar, a tese avançada pela Comissão a título subsidiário, segundo a qual, se o regulamento controvertido não pudesse ser adoptado tendo unicamente como base jurídica os artigos 60.º CE e 301.º CE, o recurso ao artigo 308.º CE não se justificaria, uma vez que esta última disposição só é aplicável, designadamente, se nenhuma outra disposição do Tratado CE conferir a competência necessária para adoptar o acto em causa. Ora, as medidas restritivas impostas pelo referido regulamento são abrangidas pelos poderes de actuação da Comunidade, em particular pelas suas competências em matéria de política comercial comum, de movimentos de capitais e de pagamentos.

180 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 100 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 136 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que nenhuma disposição do Tratado CE prevê a adopção de medidas comparáveis às estabelecidas no regulamento controvertido, que visam combater o terrorismo internacional e, mais particularmente, impor sanções económicas e financeiras, como o congelamento de fundos, a indivíduos e entidades suspeitos de contribuírem para o financiamento do terrorismo internacional e que não têm nenhuma ligação com o regime dirigente de um país terceiro, de modo que o primeiro requisito de aplicabilidade do artigo 308.º CE se encontra preenchido no caso vertente.

181 Esta conclusão deve ser acolhida.

182 Com efeito, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos, susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v., nomeadamente, acórdão de 23 de Outubro de 2007, Comissão/Conselho, C-440/05, Colect., p. I-9097, n.º 61 e jurisprudência aí citada).

183 Ora, por um lado, um acto comunitário só se enquadra na competência em matéria de política comercial comum prevista no artigo 133.º CE, quando tiver especificamente por objecto as trocas comerciais internacionais, no sentido de que se destina essencialmente a promover, a facilitar ou a regular as trocas comerciais e tem efeitos directos e imediatos no comércio ou nas trocas comerciais dos produtos em questão (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Maio de 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, C-347/03, Colect., p. I-3785, n.º 75 e jurisprudência aí citada).

184 Relativamente à finalidade essencial e ao objecto do regulamento controvertido, como se afirmou no n.º 169 do presente acórdão, este destina-se a combater o terrorismo internacional e prevê, para o efeito, a imposição de um conjunto de medidas restritivas de natureza económica e financeira, como o congelamento de fundos e de recursos económicos, a indivíduos e entidades suspeitos de contribuírem para o financiamento do terrorismo internacional.

185 Tendo em conta essa finalidade e esse objectivo, não se pode considerar que esse regulamento tenha especificamente por objecto as trocas comerciais internacionais, no sentido de que se destina essencialmente a promover, facilitar ou regular as trocas comerciais.

186 Além disso, embora o referido regulamento possa ter efeitos no comércio ou nas trocas internacionais, a sua finalidade não é, manifestamente, produzir efeitos directos e imediatos dessa natureza.

187 O regulamento controvertido não podia, por conseguinte, basear-se na competência comunitária em matéria de política comercial comum.

188 Por outro lado, segundo a Comissão, o regulamento controvertido, na medida em que proíbe a transferência de recursos económicos para particulares em países terceiros,

enquadra-se no âmbito de aplicação das disposições do Tratado CE relativas à livre circulação de capitais e de pagamentos.

189 Esta afirmação deve igualmente ser rejeitada.

190 No que diz respeito, em primeiro lugar, ao artigo 57.º, n.º 2, CE, há que referir que as medidas restritivas impostas pelo regulamento controvertido não se enquadram em nenhuma das categorias de medidas enumeradas nessa disposição.

191 Em seguida, o artigo 60.º, n.º 1, CE também não pode servir de base ao regulamento controvertido, uma vez que o seu âmbito de aplicação é determinado pelo do artigo 301.º CE.

192 Ora, como foi decidido no n.º 167 do presente acórdão, esta última disposição não prevê a adopção de medidas restritivas como as que estão em causa, que se caracterizam pela falta de qualquer ligação com o regime dirigente de um país terceiro.

193 Por último, relativamente ao artigo 60.º, n.º 2, CE, há que referir que esta disposição não prevê uma competência comunitária para esse efeito, uma vez que se limita a permitir aos Estados-Membros adoptar, por certos motivos excepcionais, medidas unilaterais contra um país terceiro, em matéria de movimentos de capitais e de pagamentos, sem prejuízo do poder do Conselho de impor a um Estado-Membro que modifique ou revogue essas medidas.

194 Há que examinar, em quarto lugar, as críticas de Y. A. Kadi, no âmbito da segunda e terceira partes do seu primeiro fundamento, aos n.ºs 122 a 135 do acórdão recorrido Kadi, da Al Barakaat aos n.ºs 158 a 170 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, bem como a crítica da Comissão feita a esses mesmos números dos acórdãos recorridos.

195 Nesses números, o Tribunal de Primeira Instância considerou que o regulamento controvertido tinha sido correctamente adoptado utilizando conjuntamente como base jurídica os artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, uma vez que, devido à ponte especificamente estabelecida entre as acções da Comunidade impondo sanções económicas ao abrigo dos artigos 60.º CE e 301.º CE, por um lado, e os objectivos do Tratado UE em matéria de relações externas, por outro, se justifica o recurso ao artigo 308.º CE, no contexto específico previsto por esses dois artigos, para alcançar esses objectivos e, no caso concreto, o objectivo da PESC referido no regulamento controvertido, ou seja, o combate ao terrorismo internacional e ao seu financiamento.

196 A este respeito, há que referir que os acórdãos recorridos padecem efectivamente de um erro de direito.

197 Com efeito, embora seja correcto afirmar, como fez o Tribunal de Primeira Instância, que foi estabelecida uma ponte entre as acções da Comunidade que envolvem medidas económicas ao abrigo dos artigos 60.º CE e 301.º CE e os objectivos do Tratado UE em matéria de relações externas, designadamente da PESC, nem a redacção das disposições do Tratado CE nem a estrutura deste sustentam uma concepção segundo a qual essa ponte é extensiva a outras disposições do Tratado CE, em particular ao artigo 308.º CE.

198 No que diz especificamente respeito ao artigo 308.º CE, se se aceitasse a posição do Tribunal de Primeira Instância, essa disposição permitiria, no contexto particular dos artigos 60.º CE e 301.º CE, a adopção de actos comunitários destinados a concretizar

não um dos objectivos da Comunidade mas um dos objectivos do Tratado UE em matéria de relações externas, entre os quais figura a PESC.

199 Todavia, não se pode deixar de referir que esta concepção conflitua com a própria letra do artigo 308.º CE.

200 Com efeito, o recurso a esta disposição exige que a acção que se pretende adoptar, por um lado, tenha que ver com o «funcionamento do mercado comum» e, por outro, tenha em vista alcançar «um dos objectivos da Comunidade».

201 Ora, este último conceito, tendo em conta os seus termos claros e precisos, não pode de modo algum ser entendido no sentido de que inclui os objectivos da PESC.

202 A coexistência da União e da Comunidade enquanto ordenamentos jurídicos integrados mas distintos assim como a arquitectura constitucional dos pilares, pretendidas pelos autores dos Tratados actualmente em vigor, salientadas com toda a propriedade pelo Tribunal de Primeira Instância no n.º 120 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 156 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, constituem, além disso, considerações de natureza institucional que militam contra a extensão da referida ponte a artigos do Tratado CE diferentes daqueles com os quais é expressamente estabelecida uma ligação.

203 Por outro lado, o artigo 308.º CE, sendo parte integrante de uma ordem institucional baseada no princípio das competências de atribuição, não pode constituir um fundamento para alargar o domínio das competências da Comunidade para além do quadro geral resultante do conjunto das disposições do dito Tratado, em particular das que definem as missões e as acções da Comunidade (parecer 2/94, já referido, n.º 30).

204 Do mesmo modo, o artigo 3.º UE, a que o Tribunal de Primeira Instância se refere nos n.ºs 126 a 128 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 162 a 164 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, em particular o segundo parágrafo desse artigo, não pode servir de base a um alargamento das competências da Comunidade para além dos seus objectivos.

205 Os efeitos deste erro de direito na validade dos acórdãos recorridos serão examinados mais tarde, no termo da apreciação das outras críticas feitas aos desenvolvimentos desses acórdãos relativos à possibilidade de incluir o artigo 308.º CE na base jurídica do regulamento controvertido, em conjugação com os artigos 60.º CE e 301.º CE.

206 Essas outras críticas podem ser agrupadas em duas categorias.

207 A primeira categoria compreende, nomeadamente, a primeira parte do primeiro fundamento de Y. A. Kadi, na qual este considera que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao admitir que o artigo 308.º CE tinha podido completar a base jurídica do regulamento controvertido, constituída pelos artigos 60.º CE e 301.º CE. Ora, estes dois últimos artigos não podiam, segundo Y. A. Kadi, constituir a base jurídica, ainda que parcial, do regulamento controvertido, uma vez que, segundo a interpretação do próprio Tribunal de Primeira Instância, medidas que visem pessoas ou entidades que não tenham nenhuma ligação com o regime dirigente de um país terceiro, únicas destinatárias do regulamento controvertido, não se enquadram no âmbito de aplicação dos referidos artigos.

208 Esta crítica pode ser comparada à feita pela Comissão, no entender da qual, se se decidisse que o recurso ao artigo 308.º CE pode ser admitido, deveria ser como base jurídica única, e não em conjugação com os artigos 60.º CE e 301.º CE.

- 209 A segunda categoria inclui as críticas da Comissão à decisão do Tribunal de Primeira Instância contida nos n.ºs 116 e 121 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 152 e 157 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, segundo a qual, para efeitos da aplicação do artigo 308.º CE, o objectivo do regulamento controvertido, ou seja, segundo o Tribunal de Primeira Instância, o combate ao terrorismo internacional e, mais particularmente, a imposição de sanções económicas e financeiras, como as medidas de congelamento de fundos, a indivíduos e entidades suspeitos de contribuírem para o financiamento do terrorismo internacional, não pode ser associado a um dos objectivos que o Tratado CE confere à Comunidade.
- 210 A Comissão sustenta, a este respeito, que as medidas de implementação impostas pelo regulamento controvertido em matéria de sanções económicas e financeiras se enquadram, pela sua natureza, nos objectivos da Comunidade, a saber, por um lado, a política comercial comum e, por outro, a livre circulação de capitais.
- 211 Quanto à primeira categoria de críticas acima referida, recorde-se que o artigo 308.º CE se destina a suprir a falta de poderes para agir, conferidos expressa ou implicitamente às instituições comunitárias por disposições específicas do Tratado CE, na medida em que tais poderes se revelem necessários para que a Comunidade possa exercer as suas funções tendo em vista alcançar um dos objectivos fixados por esse Tratado (parecer 2/94, já referido, n.º 29).
- 212 Ora, o Tribunal de Primeira Instância decidiu correctamente que o artigo 308.º CE podia ser incluído, juntamente com os artigos 60.º CE e 301.º CE, na base jurídica do regulamento controvertido.
- 213 Com efeito, este, na parte em que impõe medidas restritivas de natureza económica e financeira, é manifestamente abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* dos artigos 60.º CE e 301.º CE.

- 214 Nesta medida, a inclusão desses artigos na base jurídica do regulamento controvertido era, portanto, justificada.
- 215 Por outro lado, essas disposições inscrevem-se no prolongamento de uma prática baseada, antes da introdução dos artigos 60.º CE e 301.º CE pelo Tratado de Maastricht, no artigo 113.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 133.º CE) (v., neste sentido, acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Werner, C-70/94, Colect., p. I-3189, n.ºs 8 a 10, e de 14 de Janeiro de 1997, Centro-Com, C-124/95, Colect., p. I-81, n.ºs 28 e 29), que consistia em confiar à Comunidade a implementação de acções decididas no âmbito da cooperação política europeia e que incluíam a imposição de medidas restritivas de natureza económica visando países terceiros.
- 216 Contudo, uma vez que os artigos 60.º CE e 301.º CE não prevêm poderes de acção expressos ou implícitos para impor medidas dessa natureza a destinatários que não tenham ligação nenhuma com o regime dirigente de um país terceiro, como os visados no regulamento controvertido, essa falta de poder, devida às limitações do âmbito de aplicação *ratione personae* das referidas disposições, podia ser suprida recorrendo ao artigo 308.º CE enquanto base jurídica do referido regulamento, para além dos dois primeiros artigos que serviam de base a esse acto do ponto de vista do seu alcance material, desde que, todavia, os outros requisitos de que depende a aplicabilidade do artigo 308.º CE estivessem preenchidos.
- 217 Por conseguinte, há que julgar improcedentes as críticas agrupadas na primeira categoria acima referida.
- 218 Quanto aos outros requisitos de aplicabilidade do artigo 308.º CE, há que examinar, em seguida, a segunda categoria de críticas acima referida.

- 219 A Comissão sustenta que, se é certo que a Posição Comum 2002/402, à qual o regulamento controvertido se destina a dar execução, prossegue o objectivo de combate ao terrorismo internacional, objectivo que faz parte da PESC, deve considerar-se que esse regulamento, por sua vez, comporta uma medida de execução destinada a impor sanções económicas e financeiras.
- 220 Ora, este objectivo faz parte dos objectivos da Comunidade, na acepção do artigo 308.º CE, em particular os relativos à política comercial comum e à livre circulação de capitais.
- 221 O Reino Unido considera que o objectivo próprio do regulamento controvertido, puramente instrumental, ou seja, a instauração de medidas económicas coercivas, se deve distinguir do seu objectivo subjacente, que faz parte da PESC, relativo à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ora, o referido objectivo contribui para a concretização do objectivo comunitário implícito, subjacente aos artigos 60.º CE e 301.º CE, que consiste em fornecer fundamentos efectivos de implementação, exclusivamente através de medidas económicas coercivas, de actos adoptados no âmbito da PESC.
- 222 A este respeito, deve recordar-se que o objectivo prosseguido pelo regulamento controvertido é impedir imediatamente as pessoas associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs de disporem de qualquer recurso financeiro e económico, a fim de impedir o financiamento de actividades terroristas (acórdão de 11 de Outubro de 2007, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Colect., p. I-8361, n.º 63).
- 223 Contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância decidiu no n.º 116 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 152 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, pode considerar-se que esse objectivo tem uma ligação com objectivos atribuídos à Comunidade pelo Tratado CE. Por conseguinte, os acórdãos recorridos padecem igualmente de um erro de direito quanto a este ponto.

224 A este respeito, importa recordar que, como se afirmou no n.º 203 do presente acórdão, sendo parte integrante de uma ordem institucional baseada no princípio das competências de atribuição, o artigo 308.º CE não pode constituir um fundamento para alargar o domínio das competências da Comunidade para além do quadro geral resultante do conjunto das disposições do Tratado CE.

225 Ora, o objectivo prosseguido pelo regulamento controvertido pode corresponder a um dos objectivos da Comunidade, na acepção do artigo 308.º CE, de modo que a adopção desse regulamento não constituiu uma violação do domínio das competências da Comunidade, conforme resulta do quadro geral decorrente do conjunto das disposições do Tratado CE.

226 Com efeito, os artigos 60.º CE e 301.º CE, na medida em que prevêem uma competência comunitária para impor medidas restritivas de natureza económica a fim de implementar acções decididas no âmbito da PESC, são a expressão de um objectivo implícito e subjacente, que consiste em tornar possível a adopção de tais medidas através da utilização eficaz de um instrumento comunitário.

227 Pode considerar-se que este objectivo é um objectivo da Comunidade, na acepção do artigo 308.º CE.

228 Esta interpretação é corroborada pelo artigo 60.º, n.º 2, CE. Com efeito, embora o primeiro parágrafo desse número preveja uma competência, estritamente enquadrada, dos Estados-Membros para tomarem medidas unilaterais contra um país terceiro em matéria de movimentos de capitais e de pagamentos, essa competência, nos termos desse mesmo parágrafo, só pode ser exercida enquanto não tiverem sido tomadas medidas comunitárias ao abrigo do n.º 1 desse artigo.

229 A implementação de medidas restritivas de natureza económica decididas no âmbito da PESC através da utilização de um instrumento comunitário não extrava do quadro geral resultante do conjunto das disposições do Tratado CE, desde que tais medidas, pela sua natureza, tenham também uma ligação com o funcionamento do mercado comum, constituindo esta ligação outro requisito de aplicação do artigo 308.º CE, como se afirmou no n.º 200 do presente acórdão.

230 Com efeito, se medidas económicas e financeiras como as impostas pelo regulamento controvertido, que consistem no congelamento, em princípio generalizado, de todos os fundos e outros recursos económicos das pessoas e entidades visadas, fossem impostas unilateralmente por cada Estado-Membro, a proliferação dessas medidas nacionais seria susceptível de afectar o funcionamento do mercado comum. Tais medidas poderiam, em particular, ter efeitos nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito aos movimentos de capitais e de pagamentos, bem como no exercício do direito de estabelecimento pelos operadores económicos. Além disso, daí poderiam resultar distorções de concorrência, uma vez que eventuais diferenças entre as medidas adoptadas unilateralmente pelos Estados-Membros poderiam beneficiar a posição concorrencial de certos operadores económicos ou prejudicá-la, sem que esses benefícios ou desvantagens assentem em razões económicas.

231 A afirmação, pelo Conselho, no quarto considerando do regulamento controvertido, segundo a qual é necessário aprovar legislação comunitária «especialmente para evitar distorções de concorrência», revela-se, portanto, a este respeito, pertinente.

232 Nesta fase, há que tomar posição sobre os efeitos dos erros de direito, constatados nos n.ºs 196 e 223 do presente acórdão, na validade dos acórdãos recorridos.

233 Importa recordar que, segundo a jurisprudência, se os fundamentos de um acórdão do Tribunal de Primeira Instância revelarem uma violação do direito comunitário, mas o dispositivo desse acórdão se justificar com base noutros fundamentos jurídicos,

deve ser negado provimento ao recurso dele interposto (v., nomeadamente, acórdão de 21 de Setembro de 2006, JCB Service/Comissão, C-167/04 P, Colect., p. I-8935, n.º 186 e jurisprudência aí citada).

²³⁴ Ora, não se pode deixar de reconhecer que a conclusão a que chegou o Tribunal de Primeira Instância, no n.º 135 do acórdão recorrido Kadi e no n.º 158 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, quanto à base jurídica do regulamento controvertido, ou seja, que o Conselho era competente para adoptar esse regulamento com base na conjugação dos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, se justifica por outros fundamentos jurídicos.

²³⁵ Com efeito, embora, como foi declarado nos n.ºs 196 a 204 do presente acórdão, a inclusão do artigo 308.º CE na base jurídica do regulamento controvertido não se possa justificar pelo facto de esse acto prosseguir um objectivo da PESC, essa disposição podia, no entanto, ser utilizada para servir de base a esse regulamento, já que, como decorre dos n.ºs 225 a 231 do presente acórdão, é legítimo considerar que o referido regulamento se destina a alcançar um objectivo da Comunidade e está, além disso, ligado ao funcionamento do mercado comum, na acepção do artigo 308.º CE. Por outro lado, o facto de este artigo ter sido acrescentado à base jurídica do regulamento controvertido permitiu que o Parlamento Europeu participasse no processo decisório relativo às medidas em causa que visam especificamente particulares, ao passo que, no âmbito dos artigos 60.º CE e 301.º CE, não está previsto nenhum papel para essa instituição.

²³⁶ Assim, os fundamentos de anulação contra os acórdãos recorridos, nos quais se alega que o Tribunal de Primeira Instância decidiu que os artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE constituíam a base jurídica legal do regulamento controvertido, devem ser integralmente julgados improcedentes.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 249.º CE

Argumentação das partes

237 Através do seu segundo fundamento, a Al Barakaat acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter decidido, no n.º 188 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que o regulamento controvertido satisfaz a exigência de alcance geral prevista no artigo 249.º CE, uma vez que se dirige de modo geral e abstracto a todas as pessoas susceptíveis de deter materialmente fundos pertencentes a uma ou várias pessoas mencionadas no anexo desse regulamento.

238 A Al Barakaat sustenta «que é incorrecto não considerar como destinatária do acto em causa a pessoa cujos fundos são congelados, pois a execução da decisão deve ter por base, razoavelmente, uma medida legal dirigida contra quem disponha dos recursos».

239 Ainda segundo a Al Barakaat, é contraditório afirmar, por um lado, no n.º 112 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que se trata de medidas restritivas que afectam directamente indivíduos ou organizações e, por outro, no n.º 188 do mesmo acórdão, que essas medidas não visam esses indivíduos ou organizações, antes constituindo uma forma de disposições de execução dirigidas a outras pessoas.

240 O Reino de Espanha, o Reino Unido, o Conselho e a Comissão subscrevem, no essencial, a análise do Tribunal de Primeira Instância.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 241 O Tribunal de Primeira Instância considerou correctamente, nos n.ºs 184 a 188 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que a circunstância de as pessoas e entidades objecto das medidas restritivas impostas pelo regulamento controvertido serem nominativamente designadas no Anexo I desse regulamento, de modo que se afigura que este lhes diz directa e individualmente respeito, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, não significa que esse acto não tenha alcance geral, na acepção do artigo 249.º, segundo parágrafo, CE, e que não possa ser qualificado de regulamento.
- 242 Com efeito, embora seja verdade que o regulamento controvertido impõe medidas restritivas às pessoas e entidades cujos nomes constam da lista exaustiva que constitui o respectivo Anexo I, lista esta que, aliás, é regularmente alterada através da supressão ou da adição de nomes, para se manter conforme à lista recapitulativa, não se pode deixar de reconhecer que os destinatários desse regulamento são determinados de modo geral e abstracto.
- 243 O regulamento controvertido, à semelhança da Resolução 1390 (2002) que se destina a executar, comporta uma proibição, redigida de modo particularmente amplo, de pôr fundos e recursos económicos à disposição das referidas pessoas ou entidades (v., neste sentido, acórdão Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, já referido, n.ºs 50 a 55).
- 244 Ora, como o Tribunal de Primeira Instância correctamente declarou nos n.ºs 186 e 188 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, essa proibição dirige-se a quem quer que possa deter materialmente os fundos ou os recursos económicos em questão.
- 245 É assim que a referida proibição é aplicável em circunstâncias como as do processo no qual foi proferido o acórdão Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, já referido, que tinha por objecto a questão de saber se o regulamento controvertido proíbe a

inscrição definitiva da transmissão da propriedade privada de um bem imóvel num registo predial, na sequência da celebração de um contrato de compra e venda, se um dos compradores for uma pessoa singular inscrita na lista que consta do Anexo I desse regulamento.

246 Com efeito, no n.º 60 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que essa operação de inscrição é proibida, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do regulamento controvertido, na medida em que implicaria a disponibilização de um recurso económico a uma pessoa incluída nessa lista, o que lhe permitiria obter fundos, bens ou serviços.

247 Face ao exposto, o fundamento da Al Barakaat relativo à violação do artigo 249.º CE deve igualmente ser julgado improcedente.

Quanto aos fundamentos relativos à violação de certos direitos fundamentais

Quanto às críticas relativas à parte dos acórdãos recorridos respeitante aos limites da fiscalização pelo juiz comunitário, na perspectiva dos direitos fundamentais, da legalidade interna do regulamento controvertido

248 Na primeira parte do seu segundo fundamento, Y. A. Kadi sustenta que o acórdão recorrido Kadi, na parte em que se pronuncia, por um lado, sobre as relações entre a ONU e os membros desta organização e, por outro, sobre as modalidades de aplicação das resoluções do Conselho de Segurança, padece de erros de direito no que diz respeito à interpretação dos princípios de direito internacional em causa, o que

gerou outros erros de direito na apreciação dos fundamentos relativos à violação de certos direitos fundamentais específicos do recorrente.

249 Esta parte subdivide-se em cinco críticas.

250 Na primeira crítica, Y. A. Kadi alega que, nos n.ºs 183 e 184 do referido acórdão, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao confundir a questão da prevalência das obrigações dos Estados decorrentes da Carta das Nações Unidas, consagrada no seu artigo 103.º, com uma outra questão, semelhante mas distinta, do efeito vinculativo das decisões do Conselho de Segurança previsto no artigo 25.º desse diploma.

251 Na segunda crítica, Y. A. Kadi alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao partir do pressuposto, nos n.ºs 217 a 225 do acórdão recorrido Kadi, de que, à semelhança das obrigações convencionais, as resoluções adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas devem ser automaticamente inseridas na esfera jurídica e na esfera de competência dos membros da ONU.

252 Na terceira crítica, Y. A. Kadi alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.ºs 212 a 225 e 283 e 284 do acórdão recorrido Kadi, que não tem poder para fiscalizar a legalidade das resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

253 Na quarta crítica, Y. A. Kadi sustenta que o percurso lógico seguido pelo Tribunal de Primeira Instância, nos n.ºs 225 a 232 desse acórdão, a respeito do *jus cogens* contém uma grande incoerência, na medida em que, se prevalecesse, o princípio segundo o qual as resoluções do Conselho de Segurança não podem ser objecto de fiscalização

jurisdicional e beneficiam, em consequência, de imunidade de jurisdição deveria aplicar-se de um modo geral, portanto, sem que as questões de *jus cogens* constituam uma excepção a esse princípio.

254 Na quinta crítica, Y. A. Kadi alega que a circunstância de o Conselho de Segurança não ter criado um tribunal internacional independente encarregado de se pronunciar, tanto em matéria de direito como em matéria de facto, sobre os recursos de decisões individuais adoptadas pelo comité de sanções não significa que os Estados-Membros não tenham poder legítimo, através da adopção de medidas razoáveis, para melhorar o apuramento dos factos subjacentes à aplicação de sanções e à identificação das pessoas que as mesmas sanções visam, nem que lhes seja vedado criar um meio processual adequado no uso da margem de tolerância de que dispõem na execução das suas obrigações.

255 Na réplica, referindo-se ao acórdão Bosphorus, já referido, Y. A. Kadi sustenta, além disso, que o direito comunitário exige que todas as medidas legislativas comunitárias sejam sujeitas à fiscalização jurisdicional exercida pelo Tribunal de Justiça, que deve igualmente incidir sobre a questão do respeito dos direitos fundamentais, mesmo que a origem da medida em causa seja um acto de direito internacional, como uma resolução do Conselho de Segurança.

256 Enquanto o direito das Nações Unidas não oferecer uma protecção adequada às pessoas que consideram que os seus direitos fundamentais foram violados, deveria haver um controlo dos actos adoptados pela Comunidade para implementar as resoluções do Conselho de Segurança. Ora, segundo Y. A. Kadi, o procedimento de reexame perante o comité de sanções, baseado na protecção diplomática, não oferece uma protecção dos Direitos do Homem equivalente à garantida pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), tal como exigida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no acórdão Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda de 30 de Junho de 2005 (*Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI, § 155).

257 Y. A. Kadi alega que esta argumentação, que é subsidiária em relação aos argumentos baseados no direito internacional, é suscitada para o caso de o Tribunal de Justiça considerar que existe um conflito entre os objectivos da implementação fiel das resoluções do Conselho de Segurança e os princípios do processo equitativo ou da tutela jurisdicional.

258 Por outro lado, a referida crítica constitui não um fundamento novo mas um desenvolvimento da proposição fundamental, formulada no presente recurso, segundo a qual a Comunidade está obrigada, quando decide agir por via legislativa para implementar uma resolução do Conselho de Segurança, a garantir, enquanto condição da legalidade da legislação que pretende assim instaurar, que esta respeite os critérios mínimos em matéria de Direitos do Homem.

259 Através da primeira parte do seu terceiro fundamento, a Al Barakaat critica as observações preliminares do Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, relativas à articulação entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e o ordenamento jurídico nacional ou o ordenamento jurídico comunitário assim como ao alcance da fiscalização da legalidade que compete ao Tribunal de Primeira Instância exercer.

260 Uma resolução do Conselho de Segurança, por si só vinculativa em direito internacional público, apenas pode ter efeitos jurídicos contra particulares num Estado, se tiver sido implementada em conformidade com a legislação em vigor.

261 Ora, segundo a Al Barakaat, não há nenhum fundamento jurídico que permita afirmar que existe um tratamento particular ou uma excepção relativamente à implementação de resoluções do Conselho de Segurança, no sentido de que um regulamento comunitário destinado a proceder a essa implementação não tenha de ser conforme às regras comunitárias relativas à adopção de regulamentos.

- 262 Inversamente, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e o Conselho aprovam, em substância, a análise operada a este respeito pelo Tribunal de Primeira Instância nos acórdãos recorridos e subscrevem a conclusão a que este chegou, segundo a qual, no que diz respeito à legalidade interna do regulamento controvertido, este, na medida em que implementa resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, escapa, em princípio, à fiscalização do juiz comunitário, incluindo quanto ao respeito dos direitos fundamentais, e beneficia, nesta medida, de imunidade de jurisdição.
- 263 Todavia, contrariamente ao Tribunal de Primeira Instância, essas partes consideram que o juiz comunitário não pode fiscalizar a legalidade interna de resoluções do Conselho de Segurança. Criticam, portanto, o Tribunal de Primeira Instância por ter decidido que essa fiscalização é possível à luz do *jus cogens*.
- 264 Os acórdãos recorridos, na parte em que admitem uma excepção a este respeito, sem todavia identificar a base jurídica de tal excepção, nomeadamente com fundamento nas disposições do Tratado, são incoerentes, na medida em que os argumentos que excluem, de um modo geral, o exercício de uma fiscalização jurisdicional, pelo juiz comunitário, das resoluções do Conselho de Segurança militam igualmente contra o reconhecimento de uma competência para exercer essa fiscalização apenas à luz do *jus cogens*.
- 265 Além disso, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e a Comissão consideram que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que os direitos fundamentais em causa nos presentes processos fazem parte do *jus cogens*.
- 266 Uma norma só pode ser qualificada de norma de *jus cogens* se não puder ser objecto de derrogação. Ora, os direitos invocados no caso em apreço — o direito a um processo equitativo e o direito ao respeito da propriedade — são objecto de limitações e de excepções.

- 267 A este respeito, o Reino Unido interpôs recurso subordinado, pedindo a anulação da parte dos acórdãos recorridos que trata do *jus cogens*, ou seja, os n.ºs 226 a 231 do acórdão recorrido Kadi e os n.ºs 277 a 281 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat.
- 268 A República Francesa e o Reino dos Países Baixos, por sua vez, sugerem ao Tribunal de Justiça que opere uma substituição de fundamentos, concluindo pela improcedência dos fundamentos de Y. A. Kadi e da Al Barakaat relativos ao *jus cogens*, em razão da incompetência absoluta dos tribunais comunitários para fiscalizarem as resoluções do Conselho de Segurança, incluindo à luz do *jus cogens*.
- 269 Por sua vez, a Comissão sustenta que duas razões podem justificar que não seja dado seguimento a uma obrigação de implementação de resoluções do Conselho de Segurança como as que estão em causa, cujos termos estritos não deixam lugar a margem de interpretação por parte das autoridades comunitárias aquando da sua implementação, designadamente, por um lado, no caso de a resolução em causa ser contrária ao *jus cogens* e, por outro, no caso de essa resolução extravasar do âmbito de aplicação ou violar os objectivos e princípios das Nações Unidas e, portanto, no caso de ter sido adoptada *ultra vires*.
- 270 Com efeito, uma vez que, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança está vinculado pelos objectivos e princípios das Nações Unidas, designadamente, nos termos do artigo 1.º, n.º 3, dessa Carta, promovendo e estimulando os Direitos do Homem, um acto adoptado por esse órgão em violação desses direitos, incluindo os direitos fundamentais dos particulares em causa, pode ser considerado adoptado *ultra vires* e, portanto, não vinculativo para a Comunidade.
- 271 A Comissão considera, todavia, que o Tribunal de Primeira Instância decidiu correctamente que o juiz comunitário não pode, em princípio, fiscalizar a validade de uma resolução do Conselho de Segurança à luz dos objectivos e princípios da Carta das Nações Unidas.

272 No caso de o exercício dessa fiscalização ser, apesar de tudo, admitido, a Comissão alega que o Tribunal de Justiça, enquanto órgão jurisdicional de uma organização internacional diferente da ONU, só se pode pronunciar sobre essa questão se a violação de Direitos do Homem for particularmente flagrante e evidente, mencionando, a este respeito, o acórdão Racke, já referido.

273 Ora, em sua opinião, não é o que acontece no caso em apreço, devido à existência do procedimento de reexame perante o comité de sanções e porque se deve presumir que o Conselho de Segurança ponderou os imperativos de segurança internacional em causa e os direitos fundamentais em questão.

274 No que respeita aos ensinamentos do acórdão Bosphorus, já referido, a Comissão sustenta que, contrariamente ao processo no qual foi proferido esse acórdão, a questão relativa à legalidade e à eventual nulidade da resolução em causa poderia colocar-se em relação ao regulamento controvertido se o Tribunal de Justiça considerasse que a Comunidade não pode implementar uma resolução vinculativa do Conselho de Segurança pelo facto de os padrões em matéria de Direitos do Homem aplicados por essa instância, nomeadamente no que diz respeito ao direito de audição, serem insuficientes.

275 Por outro lado, o Reino Unido considera que a argumentação de Y. A. Kadi segundo a qual a legalidade de toda e qualquer regulamentação adoptada pelas instituições comunitárias para implementar uma resolução do Conselho de Segurança está integralmente sujeita, por força do direito comunitário, à fiscalização do Tribunal de Justiça, independentemente da sua origem, por ter sido invocada pela primeira vez na réplica do recorrente, é um fundamento novo. Por conseguinte, nos termos dos artigos 42.º, n.º 2, e 118.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, essa argumentação deve ser afastada.

276 Subsidiariamente, o referido Estado-Membro sustenta que o estatuto especial das resoluções adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, resultante da interacção dos artigos 25.º, 48.º e 103.º dessa Carta, reconhecido pelo

artigo 297.º CE, implica que a acção levada a cabo por um Estado-Membro para executar as suas obrigações com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais está subtraída aos meios processuais de direito comunitário. A prevalência dessas obrigações é evidentemente extensiva aos princípios de direito comunitário de natureza constitucional.

277 Este mesmo Estado-Membro sustenta que, no acórdão *Bosphorus*, já referido, o Tribunal de Justiça não se considerou competente para apreciar a validade de um regulamento destinado a implementar uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, tendo-se limitado a interpretar o regulamento em causa com o objectivo de determinar se uma medida nele prevista devia ser aplicada pelas autoridades de um Estado-Membro num caso concreto. A República Francesa partilha, no essencial, dessa interpretação do referido acórdão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

278 A título preliminar, há que julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pelo Reino Unido quanto à argumentação invocada por Y. A. Kadi na réplica, segundo a qual a legalidade de toda e qualquer regulamentação adoptada pelas instituições comunitárias, incluindo a destinada a implementar uma resolução do Conselho de Segurança, está integralmente sujeita, por força do direito comunitário, à fiscalização do Tribunal de Justiça, independentemente da sua origem.

279 Com efeito, como alega Y. A. Kadi, trata-se de um argumento suplementar que constitui a ampliação do fundamento, anteriormente enunciado, pelo menos de forma implícita, no âmbito do presente recurso, e que tem uma relação estreita com esse fundamento, segundo o qual a Comunidade era obrigada, ao implementar uma resolução do Conselho de Segurança, a garantir, enquanto requisito da legalidade da legislação que pretendia desse modo instaurar, que esta respeitasse os critérios mínimos em matéria de Direitos do Homem (v., neste sentido, nomeadamente, despacho de 13 de Novembro de 2001, *Dürbeck/Comissão*, C-430/00 P, Colect., p. I-8547, n.º 17).

- 280 Há que examinar as críticas através das quais os recorrentes acusam o Tribunal de Primeira Instância de ter declarado, em substância, que decorre dos princípios que regulam a articulação das relações entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e o ordenamento jurídico comunitário que o regulamento controvertido, uma vez que se destina a implementar uma resolução, adoptada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que não deixa margem alguma para o efeito, não pode ser objecto de fiscalização jurisdicional quanto à sua legalidade interna, salvo no que diz respeito à sua compatibilidade com as normas do *jus cogens*, e beneficia, portanto, nessa medida, de imunidade de jurisdição.
- 281 A este respeito, há que recordar que a Comunidade é uma comunidade de direito, no sentido de que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições escapam ao controlo da conformidade dos seus actos com a carta constitucional de base que é o Tratado CE, e que este estabelece um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos das instituições (acórdão de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/Parlamento, 294/83, Colect., p. 1339, n.º 23).
- 282 Recorde-se igualmente que um acordo internacional não pode pôr em causa a ordem das competências estabelecida pelos Tratados e, portanto, a autonomia do sistema jurídico comunitário, cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça no exercício da competência exclusiva que lhe é conferida pelo artigo 220.º CE, competência esta que o Tribunal de Justiça já considerou, aliás, como um dos fundamentos da própria Comunidade (v., neste sentido, parecer 1/91, de 14 de Dezembro de 1991, Colect., p. I-6079, n.ºs 35 e 71, e acórdão de 30 de Maio de 2006, Comissão/Irlanda, C-459/03, Colect., p. I-4635, n.º 123 e jurisprudência aí citada).
- 283 Além disso, segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. Para este efeito, o Tribunal inspira-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nas indicações fornecidas pelos instrumentos internacionais relativos à protecção dos Direitos do Homem, em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram. A CEDH reveste, neste contexto, um significado particular (v., nomeadamente, acórdão de 26 de Junho de 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e o., C-305/05, Colect., p. I-5305, n.º 29 e jurisprudência aí citada).

- 284 Resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o respeito dos Direitos do Homem é um requisito da legalidade dos actos comunitários (parecer 2/94, já referido, n.º 34) e que na Comunidade não se podem admitir medidas incompatíveis com o respeito desses direitos (acórdão de 12 de Junho de 2003, Schmidberger, C-112/00, Colect., p. I-5659, n.º 73 e jurisprudência aí citada).
- 285 Decorre de todos estes elementos que as obrigações impostas por um acordo internacional não podem ter por efeito a violação dos princípios constitucionais do Tratado CE, entre os quais figura o princípio segundo o qual todos os actos comunitários devem respeitar os direitos fundamentais, constituindo este respeito um requisito da sua legalidade que compete ao Tribunal de Justiça fiscalizar no âmbito do sistema completo de vias de recurso estabelecido pelo mesmo Tratado.
- 286 A este respeito, importa salientar que, num contexto como o do caso vertente, a fiscalização da legalidade que deve, assim, ser assegurada pelo juiz comunitário tem por objecto o acto comunitário destinado a implementar o acordo internacional em causa, e não este último enquanto tal.
- 287 Tratando-se, mais especificamente, de um acto comunitário que, como o regulamento controvertido, se destina a implementar uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não compete portanto ao juiz comunitário, no âmbito da competência exclusiva prevista no artigo 220.º CE, fiscalizar a legalidade de tal resolução adoptada por esse órgão internacional, ainda que essa fiscalização se limitasse ao exame da compatibilidade dessa resolução com o *jus cogens*.
- 288 Por outro lado, um eventual acórdão de uma jurisdição comunitária no qual fosse decidido que um acto comunitário destinado a implementar tal resolução é contrário a uma norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico comunitário não implicaria pôr em causa a prevalência dessa resolução no plano do direito internacional.

289 Assim, o Tribunal de Justiça já anulou uma decisão do Conselho que aprovou um acordo internacional, depois de ter examinado a sua legalidade interna à luz do acordo em causa e de ter concluído pela violação de um princípio geral de direito comunitário, no caso concreto, o princípio geral da não discriminação (acórdão de 10 de Março de 1998, Alemanha/Conselho, C-122/95, Colect., p. I-973).

290 Por conseguinte, há que examinar se, como decidiu o Tribunal de Primeira Instância, os princípios que regulam a articulação das relações entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e o ordenamento jurídico comunitário implicam que a fiscalização jurisdicional da legalidade interna do regulamento controvertido à luz dos direitos fundamentais esteja, em princípio, excluída, não obstante o facto de, como resulta da jurisprudência recordada nos n.ºs 281 a 284 do presente acórdão, essa fiscalização constituir uma garantia constitucional de base da Comunidade.

291 A este respeito, há que começar por recordar que as competências da Comunidade devem ser exercidas com observância do direito internacional (acórdãos, já referidos, Poulsen e Diva Navigation, n.º 9, e Racke, n.º 45), tendo o Tribunal de Justiça salientado, além disso, no mesmo número do primeiro desses acórdãos, que um acto adoptado ao abrigo dessas competências deve ser interpretado, e o respectivo âmbito de aplicação circunscrito, à luz das regras pertinentes do direito internacional.

292 Acresce que o Tribunal de Justiça considerou que as competências da Comunidade previstas nos artigos 177.º CE a 181.º CE em matéria de cooperação e de desenvolvimento devem ser exercidas com observância dos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas e das outras organizações internacionais (acórdão de 20 de Maio de 2008, Comissão/Conselho, C-91/05, Colect., p. I-3651, n.º 65 e jurisprudência aí citada).

293 A observância dos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas impõe-se igualmente no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais, quando a Comunidade implementa, através da adopção de actos comunitários com base

nos artigos 60.º CE e 301.º CE, resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

294 No exercício desta última competência, a Comunidade deve, com efeito, atribuir uma importância especial ao facto de, em conformidade com o artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a adopção, pelo Conselho de Segurança, de resoluções ao abrigo do capítulo VII desse diploma constituir o exercício da responsabilidade principal de que esse órgão internacional está investido para manter a paz e a segurança, à escala mundial, responsabilidade que, no âmbito do referido capítulo VII, inclui o poder de determinar o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, bem como de tomar as medidas necessárias para as manter ou restabelecer.

295 Em seguida, há que referir que as competências previstas nos artigos 60.º CE e 301.º CE só podem ser exercidas na sequência da adopção de uma posição comum, ou de uma acção comum nos termos das disposições do Tratado UE relativas à PESC que preveja uma acção da Comunidade.

296 Ora, se, devido à adopção de um acto dessa natureza, a Comunidade estiver obrigada a tomar, no âmbito do Tratado CE, as medidas que esse acto impõe, essa obrigação implica, quando está em causa a implementação de uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que, na elaboração dessas medidas, a Comunidade tenha em devida conta os termos e os objectivos da resolução em causa assim como as obrigações pertinentes decorrentes da Carta das Nações Unidas relativas a essa implementação.

297 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já declarou que, para efeitos da interpretação do regulamento controvertido, há que ter igualmente em conta o texto e o objecto da Resolução 1390 (2002), à qual esse regulamento, nos termos do seu quarto considerando, se destina a dar execução (acórdão Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, já referido, n.º 54 e jurisprudência aí citada).

298 Todavia, importa salientar que a Carta das Nações Unidas não impõe a escolha de um modelo determinado para a implementação das resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII desse diploma, devendo esta implementação ser levada a cabo de acordo com as modalidades aplicáveis nesta matéria no ordenamento jurídico interno de cada membro da ONU. Com efeito, a Carta das Nações Unidas deixa, em princípio, aos membros da ONU a liberdade de escolher entre vários modelos possíveis de recepção dessas resoluções nos respectivos ordenamentos jurídicos internos.

299 Decorre do conjunto das considerações precedentes que os princípios que regem o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas não implicam que esteja excluída uma fiscalização jurisdicional da legalidade interna do regulamento controvertido à luz dos direitos fundamentais, pelo facto de esse acto se destinar a implementar uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

300 Tal imunidade de jurisdição de um acto comunitário, como o regulamento controvertido, enquanto corolário do princípio da prevalência, no plano do direito internacional, das obrigações emanadas da Carta das Nações Unidas, em particular, das relativas à implementação das resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII desse diploma, não encontra, por outro lado, fundamento em nenhuma outra disposição do Tratado CE.

301 É certo que o Tribunal de Justiça já admitiu que o artigo 234.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 307.º CE) podia, se os respectivos requisitos de aplicação estivessem preenchidos, permitir derrogações mesmo ao direito primário, por exemplo, ao artigo 113.º do Tratado CE, relativo à política comercial comum (v., neste sentido, acórdão Centro-Com, já referido, n.ºs 56 a 61).

302 Também é verdade que o artigo 297.º CE permite implicitamente entraves ao funcionamento do mercado comum causados por medidas que um Estado-Membro adopte para dar execução a compromissos internacionais assumidos com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais.

- 303 Todavia, essas disposições não podem ser interpretadas no sentido de que autorizam uma derrogação aos princípios da liberdade, da democracia e do respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais consagrados no artigo 6.º, n.º 1, UE enquanto fundamento da União.
- 304 Com efeito, o artigo 307.º CE em caso algum poderia permitir que fossem postos em causa princípios que fazem parte dos próprios fundamentos do ordenamento jurídico comunitário, entre os quais o da protecção dos direitos fundamentais, que inclui a fiscalização, pelo juiz comunitário, da legalidade dos actos comunitários quanto à respectiva conformidade com esses direitos fundamentais.
- 305 Uma imunidade de jurisdição do regulamento controvertido quanto à fiscalização da sua compatibilidade com os direitos fundamentais tendo origem numa suposta prevalência absoluta das resoluções do Conselho de Segurança que esse acto se destina a implementar também não se poderia basear no lugar ocupado pelas obrigações decorrentes da Carta das Nações Unidas na hierarquia das normas no ordenamento jurídico comunitário, se essas obrigações estivessem classificadas nessa hierarquia.
- 306 Com efeito, o artigo 300.º, n.º 7, CE prevê que os acordos celebrados nas condições definidas nesse artigo são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros.
- 307 Assim, por força desta disposição, se a mesma fosse aplicável à Carta das Nações Unidas, esta última prevaleceria sobre os actos de direito comunitário derivado (v., neste sentido, acórdão de 3 de Junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, Colect., p. I-4057, n.º 42 e jurisprudência aí citada).

308 Todavia, essa prevalência no plano do direito comunitário não seria extensiva ao direito primário e, em particular, aos princípios gerais de que fazem parte os direitos fundamentais.

309 Esta interpretação é corroborada pelo n.º 6 do mesmo artigo 300.º CE, segundo o qual um acordo internacional não pode entrar em vigor se o Tribunal de Justiça der um parecer negativo sobre a sua compatibilidade com o Tratado CE, a menos que o acordo tenha sido previamente modificado.

310 No entanto, foi sustentado no Tribunal de Justiça, nomeadamente na audiência, que, à semelhança do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que, em várias decisões recentes, se declarou incompetente para fiscalizar a conformidade de certos actos adoptados no âmbito da implementação de resoluções do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as jurisdições comunitárias deveriam abster-se de fiscalizar a legalidade do regulamento controvertido à luz dos direitos fundamentais, uma vez que esse acto se destina igualmente a implementar tais resoluções.

311 A este respeito, importa referir que, como aliás afirmou o próprio Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, há uma diferença fundamental entre a natureza dos actos objecto das referidas decisões, em relação às quais esse tribunal se declarou incompetente para exercer uma fiscalização da respectiva conformidade com a CEDH, e a de outros actos relativamente aos quais a sua competência é incontestável (v. TEDH, decisão *Behrami e Behrami c. França e Saramati c. França, Alemanha e Noruega* de 2 de Maio de 2007, ainda não publicada no *Recueil des arrêts et décisions*, § 151).

312 Com efeito, embora, em certos processos submetidos à sua apreciação, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem se tenha declarado incompetente *ratione personae*, tais processos tinham por objecto acções directamente imputáveis à ONU, enquanto organização com vocação universal que tem um objectivo imperativo de segurança

colectiva, em particular acções de um órgão subsidiário da ONU instituído no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas ou acções levadas a cabo no âmbito do exercício de poderes validamente delegados pelo Conselho de Segurança nos termos desse mesmo capítulo, e não acções imputáveis aos Estados demandados no dito Tribunal, sendo certo que, por outro lado, essas acções não tiveram lugar no território desses Estados e não resultaram de uma decisão das autoridades destes.

313 Em contrapartida, no n.º 151 da decisão *Behrami e Behrami c. França e Saramati c. França, Alemanha e Noruega*, já referido, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem indicou que, no processo em que foi proferido o seu acórdão *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, já referido, relativo a uma medida de apreensão executada pelas autoridades do Estado demandado no seu território nacional na sequência de uma decisão de um ministro desse Estado, reconheceu a sua competência, nomeadamente *ratione personae*, relativamente ao Estado demandado, apesar de a medida em causa ter sido decidida com base num regulamento comunitário ele próprio adoptado em aplicação de uma resolução do Conselho de Segurança.

314 No caso em apreço, há que referir que não se pode considerar que o regulamento controvertido seja um acto directamente imputável à ONU, enquanto acção de um dos seus órgãos subsidiários instituídos no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas ou levada a cabo no âmbito do exercício de poderes validamente delegados pelo Conselho de Segurança ao abrigo desse mesmo capítulo.

315 Além disso e em qualquer caso, a questão da competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre a validade do regulamento controvertido coloca-se num quadro fundamentalmente diferente.

316 Com efeito, como já foi recordado nos n.ºs 281 a 284 do presente acórdão, a fiscalização, pelo Tribunal de Justiça, da validade dos actos comunitários à luz dos direitos fundamentais deve ser considerada a expressão, numa comunidade de direito, de

uma garantia constitucional decorrente do Tratado CE enquanto sistema jurídico autónomo que um acordo internacional não pode pôr em causa.

317 A questão da competência do Tribunal de Justiça coloca-se, com efeito, no quadro do ordenamento jurídico interno e autónomo da Comunidade, de que o regulamento controvertido faz parte, e no qual o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a validade dos actos comunitários à luz dos direitos fundamentais.

318 Foi também sustentado que, tendo em conta a deferência que se impõe às instituições comunitárias no que respeita às instituições das Nações Unidas, o Tribunal de Justiça devia renunciar a exercer uma fiscalização da legalidade do regulamento controvertido à luz dos direitos fundamentais, mesmo que essa fiscalização fosse possível, uma vez que, no âmbito do regime de sanções instaurado pelas Nações Unidas, tendo em conta, em particular, o procedimento de reexame tal como recentemente melhorado de modo significativo por várias resoluções do Conselho de Segurança, os direitos fundamentais estão suficientemente protegidos.

319 Segundo a Comissão, enquanto, no referido regime de sanções, os particulares ou entidades em causa tiverem uma possibilidade aceitável de serem ouvidos graças a um mecanismo de fiscalização administrativo integrado no sistema jurídico das Nações Unidas, o Tribunal de Justiça não deve intervir de forma alguma.

320 A este respeito, há que salientar, antes de mais, que, embora, efectivamente, na sequência da adopção de várias resoluções pelo Conselho de Segurança, tenham sido introduzidas alterações ao regime das medidas restritivas instituído pelas Nações Unidas no que diz respeito à inscrição na lista recapitulativa e à eliminação de nomes da mesma [v., especialmente, as Resoluções 1730 (2006), de 19 de Dezembro de 2006, e 1735 (2006), de 22 de Dezembro de 2006], essas alterações ocorreram posteriormente à adopção do regulamento controvertido, de modo que, em princípio, não podem ser levadas em conta no âmbito dos presentes recursos.

- 321 De qualquer forma, a existência, no quadro desse regime das Nações Unidas, do procedimento de reexame pelo comité de sanções, mesmo tendo em conta as recentes alterações que lhe foram introduzidas, não pode levar a uma imunidade de jurisdição generalizada no quadro do ordenamento jurídico interno da Comunidade.
- 322 Com efeito, essa imunidade, que constituiria uma derrogação significativa ao regime de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais previsto no Tratado CE, não é justificada, pois o referido procedimento de reexame não oferece, manifestamente, as garantias de uma tutela jurisdicional.
- 323 A este respeito, apesar de ter passado a ser possível, a qualquer pessoa ou entidade, recorrer directamente ao comité de sanções apresentando o seu pedido de eliminação da lista recapitulativa no ponto dito «focal», não se pode deixar de reconhecer que o procedimento perante esse comité continua a ser um processo de natureza essencialmente diplomática e interestatal, já que as pessoas ou entidades em questão não têm a possibilidade real de defender os seus direitos e que o referido comité toma as suas decisões por unanimidade, dispondo cada um dos seus membros de um direito de veto.
- 324 Neste particular, resulta das directrizes do comité de sanções, com as últimas alterações que lhes foram introduzidas em 12 de Fevereiro de 2007, que o requerente que tenha apresentado um pedido de eliminação do seu nome não pode de maneira nenhuma fazer ele próprio valer os seus direitos no decurso do procedimento no comité de sanções, nem de se fazer representar para o efeito, sendo o governo do Estado em que reside ou de que é nacional o único que tem a faculdade de, eventualmente, apresentar observações sobre esse pedido.
- 325 Além disso, as referidas directrizes não impõem ao comité de sanções que comunique ao referido requerente as razões e os elementos probatórios que justificam a sua inclusão na lista recapitulativa, nem que lhe faculte o acesso, mesmo limitado, a esses dados. Por último, no caso de indeferir o pedido de eliminação, esse comité não tem um dever de fundamentação.

326 Face ao exposto, as jurisdições comunitárias devem, em conformidade com as competências de que estão investidas ao abrigo do Tratado CE, assegurar a fiscalização, em princípio, integral, da legalidade de todos os actos comunitários, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário, incluindo dos actos comunitários que, como o regulamento controvertido, se destinam a implementar resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

327 Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar, nos n.ºs 212 a 231 do acórdão recorrido Kadi e nos n.ºs 263 a 282 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, que decorre dos princípios que regulam a articulação das relações entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e o ordenamento jurídico comunitário que o regulamento controvertido, uma vez que se destina a implementar uma resolução adoptada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que não deixa margem alguma para o efeito, deve beneficiar de imunidade de jurisdição quanto à respectiva legalidade interna, salvo no que diz respeito à sua compatibilidade com as normas do *jus cogens*.

328 Os fundamentos dos recorrentes sobre este ponto, portanto, procedem, de modo que, a este respeito, há que anular os acórdãos recorridos.

329 Consequentemente, já não há que examinar os argumentos dirigidos contra a parte dos acórdãos recorridos relativa à fiscalização do regulamento controvertido à luz das regras de direito internacional do *jus cogens* e, portanto, também não é necessário analisar o recurso subordinado do Reino Unido sobre este ponto.

330 Além disso, uma vez que, na parte subsequente dos acórdãos recorridos, relativa aos direitos fundamentais específicos invocados pelos recorrentes, o Tribunal de Primeira Instância se limitou a examinar a legalidade do regulamento controvertido à luz unicamente das suas regras, quando lhe competia efectuar uma análise,

em princípio completa, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte dos princípios gerais de direito comunitário, também há que anular essa parte subsequente dos referidos acórdãos.

Quanto aos recursos para o Tribunal de Primeira Instância

- 331 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando este Tribunal anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância, pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.
- 332 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera que os recursos de anulação do regulamento controvertido interpostos pelos recorrentes estão em condições de ser julgados e que há que proferir uma decisão definitiva sobre eles.
- 333 Em primeiro lugar, há que examinar os argumentos de Y. A. Kadi e da Al Barakaat relativos à violação dos direitos de defesa, em particular o direito de audição, e do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva a que estão sujeitas as medidas de congelamento de fundos tal como lhes foram impostas pelo regulamento controvertido.
- 334 A este respeito, tendo em conta as circunstâncias concretas que envolveram a inclusão dos nomes dos recorrentes na lista das pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas, contida no Anexo I do regulamento controvertido, deve considerar-se que os direitos de defesa, em particular o direito de audição bem como o direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva, não foram, manifestamente, respeitados.

335 Com efeito, segundo jurisprudência constante, o princípio da tutela jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da CEDH, tendo este princípio, aliás, sido reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1) (v. acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37).

336 Além disso, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça noutros domínios (v., nomeadamente, acórdãos de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n.º 15, e de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.ºs 462 e 463), deve concluir-se, no caso em apreço, que a eficácia da fiscalização jurisdicional, que deve nomeadamente incidir sobre a legalidade das razões em que, no caso concreto, se baseia a inclusão do nome de uma pessoa ou entidade na lista que constitui o Anexo I do regulamento controvertido e que determina a imposição a esses destinatários de um conjunto de medidas restritivas, implica a obrigação de a autoridade comunitária em causa comunicar essas razões à pessoa ou entidade em causa, na medida do possível, no momento em que essa inclusão é decidida ou, pelo menos, tão rapidamente quanto possível depois de ter sido decidida, a fim de permitir a esses destinatários o exercício, dentro do prazo, do direito de recurso que lhes assiste.

337 A observância dessa obrigação de comunicar as referidas razões é, com efeito, necessária tanto para permitir aos destinatários das medidas restritivas defenderem os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidirem com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz comunitário (v., neste sentido, acórdão Heylens e o., já referido, n.º 15) como para dar a este todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade do acto comunitário em causa, que lhe incumbe por força do Tratado CE.

338 No que diz respeito aos direitos de defesa, em particular ao direito de audição, quando estão em causa medidas restritivas como as impostas pelo regulamento controvertido, não se pode exigir às autoridades comunitárias que comuniquem as referidas razões antes da inclusão inicial de uma pessoa ou de uma entidade na referida lista.

- 339 Com efeito, como salientou o Tribunal de Primeira Instância no n.º 308 do acórdão recorrido Yusuf e Al Barakaat, essa comunicação prévia seria susceptível de comprometer a eficácia das medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos impostas por esse regulamento.
- 340 Para alcançar o objectivo prosseguido pelo referido regulamento, essas medidas devem, pela sua própria natureza, beneficiar do efeito de surpresa e, como o Tribunal de Justiça já declarou, aplicar-se com efeito imediato (v., neste sentido, acórdão Möllendorf e Möllendorf-Niehuus, já referido, n.º 63).
- 341 Por motivos igualmente relacionados com o objectivo prosseguido pelo regulamento controvertido e com a eficácia das medidas nele previstas, as autoridades comunitárias também não estavam obrigadas a proceder à audição dos recorrentes, antes da inclusão inicial dos seus nomes na lista reproduzida no Anexo I desse regulamento.
- 342 Além disso, estando em causa um acto comunitário destinado a dar execução a uma resolução adoptada pelo Conselho de Segurança no âmbito do combate ao terrorismo, considerações imperiosas atinentes à segurança ou à condução das relações internacionais da Comunidade e dos seus Estados-Membros podem opor-se à comunicação de certos elementos aos interessados e, assim, à sua audição sobre esses elementos.
- 343 Tal não significa, porém, no que respeita à observância do princípio da tutela jurisdicional efectiva, que medidas restritivas como as impostas pelo regulamento controvertido escapem à fiscalização do juiz comunitário, isto quando se afirme que o acto que as prevê tenha implicações em matéria de segurança nacional e de terrorismo.

344 Todavia, nesse caso, compete ao juiz comunitário aplicar, no âmbito da fiscalização jurisdicional que exerce, técnicas que permitam conciliar, por um lado, as preocupações legítimas de segurança quanto à natureza e às fontes de informação que foram tomadas em consideração na adopção do acto em causa e, por outro, a necessidade de dar ao interessado a possibilidade de beneficiar das regras processuais de modo suficiente (v., neste sentido, TEDH, acórdão *Chahal c. Reino Unido* de 15 de Novembro de 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131).

345 No caso em apreço, não se pode deixar de concluir, em primeiro lugar, que nem o regulamento controvertido nem a Posição Comum 2002/402, para a qual esse regulamento remete, prevêem um procedimento de comunicação dos elementos que justificam a inclusão dos nomes dos interessados no Anexo I do referido regulamento e de audição destes últimos, quer concomitantemente a essa inclusão quer posteriormente a ela.

346 Em seguida, deve referir-se que, em nenhum momento, o Conselho informou os recorrentes dos elementos tidos contra eles que terão justificado a inclusão inicial dos seus nomes no Anexo I do regulamento controvertido e, portanto, a imposição das medidas restritivas nele previstas.

347 Com efeito, não é contestado que aos recorrentes não foi prestada nenhuma informação a este respeito, nem no Regulamento n.º 467/2001, conforme alterado pelos Regulamentos n.ºs 2062/2001 e 2199/2001, que mencionou pela primeira vez os seus nomes numa lista de pessoas, entidades ou organismos visados por uma medida de congelamento de fundos, nem no regulamento controvertido ou em qualquer fase posterior.

348 Uma vez que o Conselho não comunicou aos recorrentes os elementos de acusação de que dispunha para fundamentar as medidas restritivas que lhes foram impostas, nem lhes concedeu o direito de tomarem conhecimento dos referidos elementos, num prazo razoável depois da aplicação dessas medidas, os recorrentes não estavam

em condições de dar a conhecer o seu ponto de vista de forma útil a este respeito. Por conseguinte, os direitos de defesa dos recorrentes, em particular o direito de audição, não foram respeitados.

349 Além disso, não tendo sido informados dos elementos de acusação contra eles e atendendo às relações, já referidas nos n.ºs 336 e 337 do presente acórdão, existentes entre os direitos de defesa e o direito a um recurso jurisdicional efectivo, os recorrentes também não puderam defender os seus direitos, à luz dos referidos elementos, em condições satisfatórias, perante o juiz comunitário, de modo que também se deve concluir pela violação do referido direito a um recurso jurisdicional efectivo.

350 Por fim, há que concluir que essa violação não foi sanada no âmbito dos presentes recursos. Com efeito, uma vez que nenhum elemento desta natureza pode ser objecto de verificação pelo juiz comunitário, segundo a posição de princípio adoptada pelo Conselho, este não apresentou nenhum elemento nesse sentido.

351 Consequentemente, o Tribunal de Justiça não pode deixar de reconhecer que não está em condições de proceder à fiscalização da legalidade do regulamento controvertido na medida em que o mesmo diz respeito aos recorrentes, de modo que se deve concluir que, também por esta razão, o direito fundamental a um recurso jurisdicional efectivo de que os mesmos beneficiam não foi respeitado no caso em apreço.

352 Por conseguinte, há que declarar que o regulamento controvertido, na medida em que diz respeito aos recorrentes, foi adoptado sem fornecer garantias quanto à comunicação dos elementos de acusação contra os recorrentes ou quanto à sua audição a este respeito, de forma que se deve concluir que foi adoptado de acordo com um procedimento no decurso do qual os direitos de defesa não foram respeitados, o que também teve por consequência uma violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva.

353 Resulta do conjunto das considerações que precedem que os fundamentos invocados por Y. A. Kadi e pela Al Barakaat em apoio dos seus recursos de anulação do regulamento controvertido, relativos à violação dos seus direitos de defesa, em particular o direito de audição, e do princípio da tutela jurisdicional efectiva, são procedentes.

354 Importa examinar, em segundo lugar, o fundamento invocado por Y. A. Kadi relativo à violação do direito ao respeito da propriedade pelas medidas de congelamento que lhe foram impostas pelo regulamento controvertido.

355 Segundo jurisprudência constante, o direito de propriedade faz parte dos princípios gerais do direito comunitário. Todavia, este princípio não constitui uma prerrogativa absoluta, devendo ser tomado em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício do direito de propriedade, desde que tais restrições correspondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, atendendo ao fim prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância do direito assim garantido (v., nomeadamente, acórdão Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA, já referido, n.º 119 e jurisprudência aí citada; v., igualmente, neste sentido, no âmbito de um regime de medidas restritivas, acórdão Bosphorus, já referido, n.º 21).

356 Para determinar o alcance do direito fundamental ao respeito da propriedade, princípio geral do direito comunitário, há que levar em consideração, nomeadamente, o artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH, que consagra esse direito.

357 Consequentemente, há que verificar se a medida de congelamento prevista no regulamento controvertido constitui uma intervenção desproporcionada e intolerável, susceptível de lesar a própria substância do direito fundamental ao respeito da propriedade de pessoas que, como Y. A. Kadi, são mencionadas na lista reproduzida no Anexo I do referido regulamento.

- 358 Esta medida de congelamento é uma medida cautelar que não deve ter por finalidade privar as referidas pessoas da sua propriedade. Todavia, comporta incontestavelmente uma restrição à fruição do direito de propriedade por parte de Y. A. Kadi, restrição que, além disso, deve ser qualificada como considerável, tendo em conta o alcance geral da medida de congelamento e o facto de esta lhe ter sido aplicável a partir de 20 de Outubro de 2001.
- 359 Assim, coloca-se a questão de saber se esta restrição à fruição do direito de propriedade por parte de Y. A. Kadi pode ser justificada.
- 360 A este respeito, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, deve haver uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregues e a finalidade pretendida. Por conseguinte, há que verificar se foi mantido um equilíbrio entre as exigências do interesse geral e o interesse do indivíduo ou dos indivíduos em questão. Ao mesmo tempo, deve ser reconhecida uma ampla margem de apreciação ao legislador, tanto para escolher as modalidades de implementação como para decidir se as respectivas consequências se encontram legitimadas, no interesse geral, pela preocupação de alcançar o objectivo da legislação em causa [v., neste sentido, nomeadamente, TEDH, acórdão J. A. PYE (Oxford) Ltd. e J. A. PYE (Oxford) Land Ltd. c. Reino Unido de 30 de Agosto de 2007, ainda não publicado no *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 55 e 75].
- 361 Como o Tribunal de Justiça já decidiu no âmbito de outro regime comunitário de medidas restritivas de natureza económica, que também dava execução a resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a importância dos objectivos prosseguidos por um acto comunitário como o regulamento controvertido é susceptível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores, incluindo os que não têm responsabilidades na situação que levou à aplicação das medidas em causa, mas que são afectados, nomeadamente, no seu direito de propriedade (v., neste sentido, acórdão Bosphorus, já referido, n.ºs 22 e 23).

362 No caso em apreço, as medidas restritivas previstas pelo regulamento controvertido contribuem para a implementação, ao nível da Comunidade, das medidas restritivas decididas pelo Conselho de Segurança contra Osama Bin Laden, a rede Al-Qaida, os talibãs e outras pessoas, grupos, empresas e entidades a eles associados.

363 Tendo em conta um objectivo de interesse geral tão fundamental para a Comunidade internacional como o combate por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, contra as ameaças à paz e à segurança internacionais, que os actos de terrorismo constituem, o congelamento de fundos, haveres financeiros e outros recursos económicos das pessoas identificadas pelo Conselho de Segurança ou pelo comité de sanções como estando associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs não pode, por si só, ser considerado inadequado ou desproporcionado (v., neste sentido, acórdão Bosphorus, já referido, n.º 26, e TEDH, acórdão Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda, já referido, § 167).

364 A este respeito, há igualmente que levar em consideração o facto de o regulamento controvertido, na versão alterada pelo Regulamento n.º 561/2003, adoptado na sequência da Resolução 1452 (2002), prever, entre outras derrogações e isenções, que, a pedido dos interessados, e salvo oposição expressa do comité de sanções, as autoridades nacionais competentes declarem que o congelamento de fundos não se aplica aos fundos necessários a despesas de base, designadamente as que se destinem à aquisição de víveres, ao pagamento de rendas, despesas médicas, impostos ou serviços colectivos. Além disso, os fundos necessários para o pagamento de qualquer outra «despesa extraordinária» podem ser descongelados mediante autorização expressa do comité de sanções.

365 Além disso, importa salientar que as resoluções do Conselho de Segurança às quais o regulamento controvertido se destina a dar execução prevêem um mecanismo de reexame periódico do regime geral das medidas que estabelecem um procedimento que permite aos interessados submeterem a todo o tempo o seu caso ao comité de sanções, para reexame, mediante requerimento, que passou a poder ser dirigido directamente ao referido comité por intermédio do ponto dito «focal».

- 366 Deve concluir-se que as medidas restritivas impostas pelo regulamento controvertido constituem restrições ao direito de propriedade que, em princípio, podiam ser justificadas.
- 367 Há ainda que examinar se, aquando da aplicação desse regulamento a Y. A. Kadi, o seu direito de propriedade foi respeitado nas circunstâncias do caso concreto.
- 368 A este respeito, recorde-se que os procedimentos aplicáveis devem também dar à pessoa em questão uma oportunidade adequada de expor a sua causa às autoridades competentes. Para garantir a observância desse requisito, que é uma exigência inerente ao artigo 1.º do Protocolo n.º 1 da CEDH, há que considerar os procedimentos aplicáveis de um ponto de vista geral (v., neste sentido, nomeadamente, TEDH, acórdão Jokela c. Finlândia de 21 de Maio de 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-IV, § 45 e jurisprudência aí citada, bem como o § 55).
- 369 Ora, o regulamento controvertido, na medida em que diz respeito a Y. A. Kadi, foi adoptado sem fornecer nenhuma garantia que lhe permitisse expor a sua causa às autoridades competentes, isto numa situação em que a restrição dos seus direitos de propriedade deve ser qualificada como considerável, tendo em conta o alcance geral e a duração efectiva das medidas restritivas que lhe foram aplicadas.
- 370 Assim, deve concluir-se que, nas circunstâncias do caso em apreço, a imposição a Y. A. Kadi das medidas restritivas constantes do regulamento controvertido, devido à sua inclusão na lista contida no Anexo I do mesmo regulamento, constitui uma restrição injustificada do seu direito de propriedade.
- 371 Consequentemente, o fundamento invocado por Y. A. Kadi relativo à violação do direito fundamental ao respeito da propriedade é procedente.

372 Resulta das considerações precedentes que o regulamento controvertido deve ser anulado na medida em que diz respeito aos recorrentes.

373 No entanto, a anulação, nessa medida, do regulamento controvertido, com efeitos imediatos, poderia afectar de forma grave e irreversível a eficácia das medidas restritivas impostas por este regulamento e às quais a Comunidade tem a obrigação de dar execução, uma vez que, no período de tempo que precede a sua eventual substituição por um novo regulamento, Y. A. Kadi e a Al Barakaat poderiam tomar medidas destinadas a evitar que ainda lhes pudessem ser aplicadas medidas de congelamento de fundos.

374 Por outro lado, uma vez que decorre do presente acórdão que o regulamento controvertido deve ser anulado na medida em que diz respeito aos recorrentes, devido a uma violação de princípios aplicáveis no âmbito do procedimento seguido na adopção das medidas restritivas instauradas por esse regulamento, não se pode excluir que, quanto ao mérito, a imposição dessas medidas aos recorrentes possa, ainda assim, ser justificada.

375 Tendo em conta estes elementos, há que manter os efeitos do regulamento controvertido, em aplicação do disposto no artigo 231.º CE, na medida em que inclui os nomes dos recorrentes na lista que constitui o seu Anexo I, durante um curto período que deve ser fixado de modo a permitir ao Conselho sanar as violações verificadas, mas que tenha igualmente em devida conta os efeitos significativos das medidas restritivas em causa nos direitos e liberdades dos recorrentes.

376 Nestas circunstâncias, far-se-á uma aplicação correcta do artigo 231.º CE mantendo os efeitos do regulamento controvertido, na medida em que diz respeito aos recorrentes, durante um período que não poderá exceder três meses a contar da data da prolação do presente acórdão.

Quanto às despesas

- 377 Por força do disposto no artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se for dado provimento ao recurso e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.º desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O n.º 4, primeiro parágrafo, do referido artigo 69.º prevê que os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.
- 378 Uma vez que é dado provimento aos recursos interpostos dos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância por Y. A. Kadi e pela Al Barakaat e que o regulamento controvertido é anulado na medida em que lhes diz respeito, há que condenar o Conselho e a Comissão a suportar, cada um, além das suas próprias despesas, metade das despesas de Y. A. Kadi e da Al Barakaat, tanto em primeira instância como no âmbito dos presentes recursos, em conformidade com o pedido dos recorrentes neste sentido.
- 379 O Reino Unido suportará as suas próprias despesas relativas tanto ao processo em primeira instância como aos presentes recursos.
- 380 O Reino de Espanha, a República Francesa e o Reino dos Países Baixos suportarão as suas próprias despesas relativas aos presentes recursos.

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

- 1) **São anulados os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 21 de Setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão (T-315/01) e Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (T-306/01).**

- 2) O Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de Maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra certas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos [talibãs], e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos e prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos [talibãs] do Afeganistão, é anulado na medida em que diz respeito a Y. A. Kadi e à Al Barakaat International Foundation.**

- 3) Os efeitos do Regulamento n.º 881/2002, na medida em que diz respeito a Y. A. Kadi e à Al Barakaat International Foundation, são mantidos durante um período que não pode exceder três meses a contar da data da prolação do presente acórdão.**

- 4) O Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias são condenados a suportar, cada um, além das suas próprias despesas, metade das despesas de Y. A. Kadi e da Al Barakaat International Foundation tanto em primeira instância como no âmbito dos presentes recursos.**

- 5) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas tanto em primeira instância como no âmbito dos presentes recursos.**

- 6) O Reino de Espanha, a República Francesa e o Reino dos Países Baixos suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas