

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

21 de Dezembro de 2011 *

No processo C-27/09 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância (actualmente Tribunal Geral), nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 19 de Janeiro de 2009,

República Francesa, representada por E. Belliard, G. de Bergues e A. Adam, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

People's Mojahedin Organization of Iran, com sede em Auvers-sur-Oise (França), representada por J.-P. Spitzer, avocat, D. Vaughan, QC, e M.-E. Demetriou, barrister,

recorrente em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

Conselho da União Europeia,

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por S. Boelaert e P. Aalto, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (relator), K. Lenaerts e J.-C. Bonichot, presidentes de secção, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev e C. Toader, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 8 de Setembro de 2010,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 14 de Julho de 2011,

profere o presente

Acórdão

- 1 No seu recurso, a República Francesa pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 4 de Dezembro de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho* (T-284/08, Colect., p. II-3487, a seguir «acórdão recorrido»), que deu provimento ao recurso da *People's Mojahedin Organization of Iran* (a seguir «PMOI») no qual pedia a anulação da Decisão 2008/583/CE do Conselho, de 15 de Julho de 2008, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, e que revoga a Decisão 2007/868/CE (JO L 188, p. 21, a seguir «decisão controvertida»), na medida em que diz respeito à PMOI.

Quadro jurídico

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

- 2 Em 28 de Setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou a Resolução 1373 (2001), que estabelece estratégias para combater por todos os meios o terrorismo e, nomeadamente, o seu financiamento. O n.º 1, alínea c), desta resolução

dispõe, designadamente, que todos os Estados devem proceder sem demora ao congelamento de fundos e demais activos financeiros ou recursos económicos das pessoas que cometam ou tentem cometer actos de terrorismo, neles participem ou os facilitem, das entidades que seja propriedade dessas pessoas ou que estejam sob o seu controlo, e das pessoas e entidades que actuem em nome ou sob instruções dessas pessoas e entidades.

- 3 Esta resolução não prevê qualquer lista de pessoas às quais estas medidas restritivas devam ser aplicadas.

Posição Comum 2001/931/PESC

- 4 Em 27 de Dezembro de 2001, considerando a necessidade de uma acção por parte da Comunidade Europeia a fim de dar execução à Resolução 1373 (2001), o Conselho da União Europeia adoptou, designadamente, a Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93).
- 5 O artigo 1.º, n.º 1, desta posição comum prevê:

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

- 6 O artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Posição Comum 2001/931 define, respectivamente, o que se entende por «pessoas, grupos e entidades envolvidas em actos terroristas» e por «acto terrorista».
- 7 O artigo 1.º, n.ºs 4 e 6, da referida posição comum dispõe:

«4. A lista do anexo deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um acto terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal acto, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. As pessoas, grupos e entidades identificados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionadas com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídas na lista.

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

[...]

6. Os nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se.»

- 8 A PMOI foi adicionada à lista que figura no anexo da Posição Comum 2001/931 pela Posição Comum 2002/340/PESC do Conselho, de 2 de Maio de 2002, que actualiza a Posição Comum 2001/931 (JO L 116, p. 75).

- 9 A inscrição da PMOI na lista que figura no anexo da Posição Comum 2001/931 foi depois mantida por uma série de decisões subsequentes tomadas pelo Conselho em conformidade com o artigo 1.º n.º 6, desta posição comum.

Regulamento (CE) n.º 2580/2001

- 10 Em 27 de Dezembro de 2001, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70, e rectificação no JO L 52, p. 58).

- 11 O quinto considerando do Regulamento n.º 2580/2001 refere:

«É necessário que a Comunidade tome medidas para pôr em prática os aspectos da [política externa e de segurança comum] da Posição Comum 2001/931/PESC.»

12 Nos termos do artigo 2.º deste regulamento:

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

- a) São congelados todos os fundos, outros activos financeiros e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou por ela possuídos ou detidos.

- b) Não são, directa ou indirectamente, postos à disposição das pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, nem utilizados em seu benefício, quaisquer fundos, outros activos financeiros e recursos económicos.

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

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

13 A PMOI foi inserida na lista a que se refere o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 pela Decisão 2002/334/CE do Conselho, de 2 de Maio de 2002, que dá execução ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2001/927/CE (JO L 116, p. 33).

- 14 Em seguida, a inscrição da PMOI na dita lista foi mantida por decisões ulteriores do Conselho, adoptadas em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, entre as quais a decisão controvertida.
- 15 A PMOI foi retirada da referida lista pela Decisão 2009/62/CE do Conselho, de 26 de Janeiro de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2008/583/CE (JO L 23, p. 25).
- 16 Nos termos do quinto considerando da Decisão 2009/62:

«Na sequência do acórdão [recorrido], um grupo não foi incluído na lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplica o Regulamento (CE) n.º 2580/2001.»

- 17 É pacífico que o grupo visado por este considerando é a PMOI.

Antecedentes do litígio

- 18 No que se refere à exposição dos antecedentes iniciais do presente litígio, o n.º 1 do acórdão recorrido remete para os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho (T-228/02, Colect., p. II-4665, n.ºs 1 a 26), e de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-256/07, Colect., p. II-3019, n.ºs 1 a 37).

19 Nos n.ºs 1, 2, 12 e 16 do acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/ Conselho, já referido, é dito:

«1 Resulta dos autos que a [PMOI] foi fundada em 1965 e atribuiu-se como objectivo a substituição do regime do Xá do Irão, e posteriormente do regime dos mollahs, por um regime democrático. Participou na fundação em 1981 do Conselho Nacional da [R]esistência do Irão (NCRI), órgão que se define como “o Parlamento no exílio da resistência” iraniana. Na época dos factos que estão na origem do presente litígio, era composta por cinco organizações separadas, bem como por uma secção independente, que constituía um ramo armado que operava no interior do Irão. Porém, segundo afirma, a [PMOI] e todos os seus aderentes renunciaram expressamente a quaisquer actividades militares desde o mês de Junho de 2001 e já não dispõe actualmente de uma estrutura armada.

2 Por despacho de 28 de Março de 2001, o Secretary of State for the Home Department ([M]inistro do Interior, Reino Unido, a seguir “Home Secretary”) incluiu a [PMOI] na lista das organizações proibidas por força do Terrorism Act 2000 ([L]ei de 2000 relativa ao terrorismo). A [PMOI] interpôs dois recursos paralelos contra este despacho, um (appeal) para a Proscribed Organisations Appeal Commission (comissão de recurso em matéria de organizações proibidas, POAC), o outro (judicial review) para a High Court of Justice (England and Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales) Divisão da Magistratura Real (Formação Administrativa) [...]].

[...]

12 Por acórdão de 17 de Abril de 2002, [o referido órgão jurisdicional] negou provimento ao recurso (judicial review) interposto pela [PMOI] contra o despacho do Home Secretary de 28 de Março de 2001 [...], considerando, no essencial, que a

POAC era a instância adequada para ouvir os argumentos da [PMOI], incluindo os relativos à violação do direito de ser ouvido.

[...]

16 Por acórdão de 15 de Novembro de 2002, a POAC negou provimento ao recurso interposto pela [PMOI] contra o despacho do Home Secretary de 15 de Março de 2001 [...], considerando, designadamente, que nada impunha a audiência prévia da [PMOI] por este último, audiência que era, de resto, impraticável ou indesejável no quadro de uma legislação dirigida contra organizações terroristas. Segundo esta mesma decisão, o regime legal do Terrorism Act 2000 prevê uma possibilidade de o ponto de vista da [PMOI] ser ouvido na POAC.»

20 Os antecedentes mais recentes do litígio estão expostos da seguinte forma nos n.ºs 2 a 10 do acórdão recorrido:

«2 Por acórdão de 7 de Maio de 2008, a Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Segunda Instância (Inglaterra e País de Gales), Reino Unido, a seguir “Court of Appeal”] indeferiu o pedido do Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior, Reino Unido, a seguir “Home Secretary”) para ser autorizado a interpor nesse órgão jurisdicional um recurso da decisão da Proscribed Organisations Appeal Commission (comissão de recurso para as organizações proibidas, Reino Unido, a seguir “POAC”) de 30 de Novembro de 2007, com a qual este órgão jurisdicional deu provimento a um recurso interposto da decisão do Home Secretary de 1 de Setembro de 2006, que recusara levantar a proibição sobre a [PMOI] enquanto organização envolvida no terrorismo e ordenou ao Home Secretary que apresentasse ao Parlamento do Reino Unido um projecto de despacho (Order) que retirasse a [PMOI] da lista das organizações proibidas no Reino Unido por força do Terrorism Act 2000 [...].

3 Nesta decisão, a POAC qualificou designadamente de “perverse” (perversa) a conclusão do Home Secretary, contida na sua decisão de 1 de Setembro de 2006 que recusou levantar a proibição relativa à recorrente, segundo a qual esta era

ainda, nessa época, uma organização “envolvida no terrorismo” (“concerned in terrorism”), na acepção do Terrorism Act 2000. [...]

[...]

- 5 Com o seu acórdão acima referido, a Court of Appeal confirmou as apreciações da POAC. Além disso, indicou que as informações confidenciais apresentadas pelo Home Secretary reforçavam a sua conclusão de que este não podia razoavelmente considerar que a PMOI tinha a intenção de voltar ao terrorismo no futuro.
- 6 Por despacho de 23 de Junho de 2008, que entrou em vigor em 24 de Junho, o Home Secretary removeu o nome da PMOI da lista das organizações proibidas ao abrigo do Terrorism Act 2000. Esta remoção foi aprovada pelas duas Câmaras do Parlamento do Reino Unido.
- 7 Através da [decisão controvertida], o Conselho manteve, contudo, juntamente com outras, o nome da [PMOI] na lista que consta do Anexo do [Regulamento n.º 2580/2001] [...]
- 8 O ponto 5 dos considerandos da decisão controvertida, que manifestamente diz respeito à PMOI, enuncia:

“Em relação a um grupo, o Conselho teve em conta o facto de que a decisão de uma autoridade competente, que constituía a justificação para a inclusão desse grupo na lista, deixou de estar em vigor desde 24 de Junho de 2008. Todavia, foram comunicados ao Conselho novos elementos em relação a esse grupo. O Conselho considerou que esses novos elementos justificam a inclusão desse grupo na lista.”

- 9 A decisão [controvertida] foi notificada à [PMOI] numa carta do Conselho de 15 de Julho de 2008 [...]. Nessa carta, o Conselho indicou o seguinte:

“O Conselho voltou a decidir incluir [a PMOI] na lista [...] O Conselho tomou nota do facto de a decisão da autoridade competente, que serviu de justificação para a inclusão da [PMOI] na lista não estar em vigor desde o dia 24 de Junho. Contudo, o Conselho recebeu novas informações que são relevantes para essa inclusão. Tendo tido estas informações em consideração, o Conselho decidiu que [a PMOI] ainda devia ser incluída na lista acima referida. Assim, o Conselho corrigiu em conformidade a fundamentação.”

- 10 Na fundamentação junta à carta de notificação [...], o Conselho expôs o seguinte:

‘A [PMOI] é um grupo fundado em 1965 com o objectivo inicial de derrubar o regime imperial. Os seus membros participaram na eliminação de vários milhares de agentes do antigo regime e fizeram parte dos responsáveis que fizeram reféns na Embaixada dos Estados Unidos em Teerão. Embora sendo inicialmente um dos actores mais radicais da revolução islâmica, a PMOI, após a sua proibição, entrou na clandestinidade e levou a cabo diversas acções contra o regime no poder em Teerão. Assim, a organização esteve na origem de atentados terroristas, [...]. Além disso, membros dessa organização, estabelecida em diversos Estados-Membros da União Europeia, são actualmente objecto de processos judiciais por actividades delituosas realizadas com vista ao financiamento das suas actividades. Esses actos caem no âmbito das disposições do artigo 1.º, n.º 3, alíneas a), c), d), f), g), h) e i)[,] da Posição Comum 2001/931, e foram cometidos com os objectivos referidos no seu artigo 1.º, n.º 3, [alíneas] i) e iii).

A [PMOI] é abrangida pelo artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

Em Abril de 2001, o núcleo antiterrorista do Ministério Público do tribunal de grande [instance] de Paris deu início a uma investigação judiciária dos crimes de “associação de malfeitores com vista a preparar actos de terrorismo” nas condições previstas no direito francês, nos termos da Lei 96/647, de 22 de Julho de 1996. As investigações conduzidas no âmbito dessa investigação judiciária levaram a que se incriminassem presumíveis membros da [PMOI] por uma série de infracções, todas elas relacionadas, directamente ou de forma conexas, com uma actuação colectiva que tinha por objectivo perturbar gravemente a ordem pública pela intimidação ou pelo terror. Além da incriminação precedente, esta investigação visa igualmente o “financiamento de um grupo terrorista” nas condições previstas no direito francês ao abrigo da Lei 2001/1062, de 15 de Novembro de 2001, relativa à segurança quotidiana.

Em 19 de Março de 2007 e em 13 de Novembro de 2007, o núcleo antiterrorista do Ministério Público de Paris procedeu a duas acusações complementares contra presumíveis membros da [PMOI]. Estas acusações deveram-se à necessidade de investigar elementos nos resultante[s] das investigações efectuadas entre 2001 e 2007. Visam, em especial, as acusações de “branqueamento do produto directo ou indirecto dos crimes de burla praticado[s] contra pessoas especialmente vulneráveis e burla em bando organizado” relacionada com uma actuação terrorista nas condições previstas no direito francês pela Lei 2003/706, de 2 de Agosto de 2003.

Consequentemente, foi tomada uma decisão contra a [PMOI] por uma autoridade competente nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

O Conselho observa que estes processos-crime ainda estão pendentes e foram ampliados em 2007 no âmbito da luta contra as operações de financiamento conduzidas por grupos terroristas. O Conselho considera que as razões para incluir

[a PMOI] na lista das pessoas e entidades sujeitas às medidas previstas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2580/2001 continuam a ser válidas.

Tendo estes elementos em consideração, o Conselho decidiu que [a PMOI] deve continuar sujeita às medidas previstas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 2580/2001.»

Recurso para o Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

²¹ Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Julho de 2008, a PMOI interpôs recurso de anulação da decisão controvertida, pedindo ao Tribunal que se dignasse:

— anular a decisão controvertida, na parte em que lhe diz respeito, e

— condenar o Conselho nas despesas.

²² A República Francesa e a Comissão Europeia foram admitidas a intervir perante o Tribunal de Primeira Instância em apoio dos pedidos do Conselho.

- 23 Em apoio dos seus pedidos, a PMOI invocava, no essencial, cinco fundamentos, baseados, o primeiro, num erro manifesto de apreciação, o segundo, numa violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e das regras relativas ao ónus da prova, o terceiro, na violação do direito a uma protecção jurisdiccional efectiva, o quarto, na violação dos direitos de defesa e do dever de fundamentação e, o quinto, num abuso ou desvio de poder ou uso indevido de processo.
- 24 No que respeita ao quarto fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa, o Tribunal considerou, no n.º 36 do acórdão recorrido, que era pacífico que o Conselho tinha adoptado a decisão controvertida sem ter previamente comunicado à PMOI as novas informações ou os novos elementos do processo que, em seu entender, justificavam a sua manutenção na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, nomeadamente, os que diziam respeito à informação judiciária disponibilizada pela unidade antiterrorista do Ministério Público junto do tribunal de grande instance de Paris em Abril de 2001 e por duas informações suplementares, de Março e Novembro de 2007. O Tribunal considerou que, *a fortiori*, o Conselho não deu à PMOI a possibilidade de expor validamente o seu ponto de vista sobre este assunto antes da adopção da decisão controvertida.
- 25 No n.º 37 do acórdão recorrido, o Tribunal concluiu que a decisão controvertida foi adoptada com violação dos princípios enunciados, nomeadamente, nos n.ºs 120, 126 e 131 do acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, já referido, no que diz respeito aos direitos de defesa.
- 26 Além disso, nos n.ºs 39 a 44 do acórdão recorrido, o Tribunal examinou, em primeiro lugar, o argumento do Conselho segundo o qual essa instituição tinha razão para agir assim com base na situação particular em que se encontrava no caso em apreço, especificamente a urgência com que a decisão controvertida tinha de ser adoptada.

- 27 A este respeito, o Tribunal considerou, no n.º 40 do acórdão recorrido, que a urgência alegada não foi de forma alguma provada.
- 28 O Tribunal considerou que, entre 7 de Maio de 2008, data da prolação do acórdão da Court of Appeal que pôs definitivamente termo à possibilidade de o Conselho se basear no despacho do Home Secretary de 28 de Março de 2001, e 15 de Julho de 2008, data da adopção da decisão controvertida, tinham passado mais de dois meses. Ora, o Conselho não explicou a razão pela qual não lhe foi possível iniciar imediatamente após 7 de Maio de 2008 as diligências com vista quer à retirada da PMOI da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 quer à sua manutenção nessa lista com base em novos elementos.
- 29 O Tribunal considerou também, no n.º 41 do acórdão recorrido, que, mesmo supondo que estes novos elementos só tivessem sido comunicados ao Conselho em Junho de 2008, esse facto não explica a razão pela qual esses novos elementos não podiam ser imediatamente comunicados à PMOI, se o Conselho entendia tê-los em conta contra ela.
- 30 Acrescentou que, embora, nas suas observações no processo que deu origem ao acórdão de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, já referido, o Conselho tivesse manifestado expressamente a sua intenção de tomar posição com urgência relativamente a «novos elementos» trazidos ao seu conhecimento, essa instituição se absteve de comunicar esses elementos à PMOI, sem referir qualquer impossibilidade material ou jurídica de o fazer, e isto apesar de o Tribunal ter anulado, pelo acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, já referido, uma das decisões anteriores, precisamente por não ter sido objecto dessa comunicação prévia.
- 31 No n.º 42 do acórdão recorrido, o Tribunal observou que nem o acórdão da Court of Appeal de 7 de Maio de 2008 nem o despacho do Home Secretary de 23 de Junho de 2008 tiveram efeito automático e imediato na Decisão 2007/868/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento

n.º 2580/2001, e que revoga a Decisão 2007/445/CE (JO L 340, p. 100), então aplicável, pelo que esta decisão se manteve em vigor, com força de lei, em virtude da presunção de validade de que gozam os actos da União, até ser revogada, anulada no âmbito de um recurso de anulação ou declarada inválida na sequência de um reenvio prejudicial ou de uma excepção de ilegalidade.

- 32 Em segundo lugar, o Tribunal rejeitou o argumento do Conselho segundo o qual a fundamentação notificada à PMOI permitia que fossem respeitados os seus direitos de defesa.
- 33 A este respeito, o Tribunal entendeu, no n.º 46 do acórdão recorrido, que esta argumentação decorre de uma confusão entre a garantia dos direitos de defesa no âmbito do procedimento administrativo e a que resulta do direito a um recurso jurisdicional efectivo contra o acto lesivo com que culminou esse procedimento.
- 34 O Tribunal concluiu daí, no n.º 47 do acórdão recorrido, que, dado ser procedente o quarto fundamento, se impunha a anulação da decisão controvertida na parte em que diz respeito à PMOI.
- 35 No n.º 48 do acórdão recorrido, o Tribunal indicou que, ainda que não considerasse necessário, nestas condições, pronunciar-se sobre os outros fundamentos do recurso, apreciaria o segundo e terceiro fundamentos, devido à sua importância à luz do direito fundamental a uma protecção jurisdicional efectiva.
- 36 No que respeita a estes fundamentos, o Tribunal concluiu, no n.º 78 do acórdão recorrido, por um lado, que não tinha ficado suficientemente demonstrado que a decisão controvertida fora adoptada em conformidade com as disposições do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e,

por outro, que as próprias circunstâncias da sua adopção violavam o direito fundamental da PMOI a um controlo jurisdicional efectivo.

37 Em conclusão, o Tribunal considerou, no n.º 79 do acórdão recorrido, que o segundo e terceiro fundamentos eram procedentes.

Pedidos das partes no presente recurso

38 No seu recurso, a República Francesa pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido, e

— decidir ele próprio o litígio, negando provimento ao recurso da PMOI, ou remeter o processo ao Tribunal Geral.

39 A PMOI pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar inadmissível o presente recurso;

— a título subsidiário, declarar que não há que conhecer deste recurso;

- a título ainda mais subsidiário, negar provimento ao presente recurso; e

- em todo o caso, condenar a recorrente nas despesas efectuadas pela recorrida.

Quanto ao presente recurso

- ⁴⁰ A República Francesa invoca três fundamentos, relativos a erros de direito cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância na apreciação, respectivamente, dos princípios relativos aos direitos de defesa, do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e dos princípios relativos ao direito a uma protecção jurisdicional efectiva.

Quanto à admissibilidade do recurso

Argumentos das partes

- ⁴¹ A PMOI, recordando que a decisão controvertida foi revogada e substituída pela Decisão 2009/62, a qual não a inclui na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, alega que a República Francesa não tem interesse em manter o presente recurso e que o mesmo é, por tanto, inadmissível. Afirmar, a título subsidiário, que o Tribunal de Justiça se deve recusar a conhecer do presente recurso, uma vez que este carece de objecto.

- 42 A República Francesa considera que o presente recurso é admissível e defende, a esse respeito, nomeadamente, que, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, não tem de demonstrar o seu interesse em agir.

Apreciação do Tribunal

- 43 É jurisprudência assente que a existência de interesse em agir do recorrente pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (v., designadamente, acórdão de 3 de Setembro de 2009, Moser Baer India/Conselho, C-535/06 P, Colect., p. I-7051, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 44 Contudo, dada a intervenção da República Francesa no processo no Tribunal de Primeira Instância, decorre do segundo parágrafo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça que esse Estado-Membro pode interpor um recurso mesmo que a decisão do Tribunal Geral o não afecte directamente.
- 45 Decorre, além disso, do terceiro parágrafo do mesmo artigo que os Estados-Membros, quer tenham ou não sido partes no litígio em primeira instância, não têm de fazer prova de um interesse para poderem interpor recurso de um acórdão do Tribunal Geral (acórdão de 8 de Julho de 1999, Comissão/Anic Participazioni, C-49/92 P, Colect., p. I-4125, n.º 171).
- 46 Por outro lado, contrariamente ao que defende a PMOI, o presente recurso não carece de objecto pelo facto de a decisão controvertida que incluiu a PMOI na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 ter sido revogada e substituída pela Decisão 2009/62, a qual, com referência ao acórdão recorrido, já não a coloca na versão actualizada da mesma lista.

- 47 Com efeito, por um lado, se o Tribunal de Justiça acolhesse o recurso e julgasse improcedente o pedido da PMOI de anulação da decisão controvertida, daí resultaria, como sustentou legitimamente a República Francesa, que tal decisão seria restabelecida na ordem jurídica da União para o período compreendido entre 16 de Julho de 2008, data da entrada em vigor da decisão controvertida, e 27 de Janeiro de 2009, data da entrada em vigor da Decisão 2009/62 que revogou, sem efeito retroactivo, a decisão controvertida e eliminou o nome da PMOI da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.
- 48 Por outro lado, também não se afigura que a adopção da Decisão 2009/62 tenha tido como consequência o fim do litígio entre as partes e que, por isso, o recurso careça de objecto por esta razão (v., por analogia, designadamente, despacho de 1 de Dezembro de 2004, IHMI/Zapf Creation, C-498/01 P, Colect., p. I-11349, n.º 12).
- 49 Com efeito, a República Francesa insiste que a inscrição da PMOI, pela decisão controvertida, na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 se justificava e, além disso, defendeu no Tribunal de Justiça que mantinha interesse em que os erros cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido fossem reconhecidos pelo Tribunal de Justiça, a fim de poder pedir ao Conselho que volte a inserir a PMOI na referida lista.
- 50 Nestas condições, não tendo o recurso ficado sem objecto, cabe ao Tribunal de Primeira Instância decidir sobre o mesmo.

Quanto ao mérito

Quanto ao primeiro fundamento, baseado num erro de direito na apreciação dos princípios relativos aos direitos de defesa

— Argumentos das partes

- 51 A República Francesa alega que o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 37 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida foi adoptada em violação dos princípios relativos aos direitos de defesa, visto que o Conselho adoptou essa decisão sem ter previamente comunicado à PMOI as novas informações ou os novos elementos do processo que, em seu entender, justificavam a manutenção da mesma na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.
- 52 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a necessidade de notificação prévia de uma medida de congelamento de fundos admite excepções, em particular no caso de uma decisão inicial de congelamento, quando a notificação seja prejudicial para a eficácia de tais medidas restritivas (acórdão de 3 de Setembro de 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão*, C-402/05 P e C-415/05 P, *Colect.*, p. I-6351, n.ºs 339 a 341).
- 53 A República Francesa defende que, quando da adopção da decisão controvertida, era manifesta uma ameaça de interrupção da medida de congelamento de fundos aplicável à PMOI e, portanto, existia o risco de prejudicar a eficácia de tal medida.

- 54 Depois de, por despacho de 23 de Junho de 2008, que entrou em vigor no dia seguinte, o Home Secretary ter retirado o nome da PMOI da lista das organizações proscritas nos termos do Terrorism Act 2000, o despacho do Home Secretary de 28 de Março de 2001, decisão de uma autoridade competente que tinha sido fundamento para a Decisão 2007/868, já não podia servir de base para a inscrição da PMOI na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, sob pena de violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.
- 55 A República Francesa acrescenta que, embora, na realidade, o dito despacho de 23 de Junho de 2008 não tivesse efeito automático e imediato na Decisão 2007/868, não é menos certo que o Conselho não podia deixar perdurar uma situação na qual a referida decisão estava desprovida de fundamento, mas devia dela retirar, tão rapidamente quanto possível, as devidas consequências.
- 56 Dado que o Conselho tinha recebido, em 9 de Junho de 2008, por parte das autoridades francesas, novos elementos, nomeadamente a averiguação aberta em 9 de Abril de 2001 contra 17 presumíveis membros da PMOI, bem como a investigação a 24 pessoas, que justificavam, segundo estas autoridades, o pedido de inscrição da PMOI na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, o Conselho deveria, para assegurar a eficácia das sanções, ter evitado qualquer interrupção do congelamento de fundos e, conseqüentemente, adoptado, o mais rapidamente possível, uma nova decisão que incluísse a PMOI nessa lista.
- 57 A República Francesa recorda, por outro lado, que, em conformidade com o disposto no artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o Conselho era obrigado, no final do mês de Junho de 2008, a reexaminar tão rapidamente quanto possível a referida lista conforme estabelecida pela Decisão 2007/868.

58 A PMOI defende que, no acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou com razão esta argumentação avançada pelo Conselho e retomada no presente recurso, considerando, nomeadamente, que, nas circunstâncias do caso concreto, o Conselho não se podia abster de a notificar previamente dos novos elementos em causa com o fundamento de que, de outro modo, haveria risco de interrupção do congelamento dos fundos da PMOI. A apreciação do Tribunal de Primeira Instância teve ainda como fundamento elementos de facto que não são passíveis de contestação no âmbito de um recurso deste tipo.

— Apreciação do Tribunal

59 Nos n.ºs 36 e 37 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou que o Conselho, ao adoptar a decisão controvertida sem comunicar previamente à PMOI as novas informações ou os novos elementos do processo que, em seu entender, justificavam a manutenção daquela na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e, *a fortiori*, não tendo dado à PMOI a possibilidade de fazer valer, em tempo útil, o seu ponto de vista acerca deste assunto antes de adoptar a decisão em causa, violou os princípios relativos ao respeito dos direitos de defesa enunciados, nomeadamente, nos n.ºs 120, 126 e 131 do acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, já referido.

60 Os princípios aos quais se referiu o Tribunal de Primeira Instância, e que não são contestados pela República Francesa, resultam, também, da jurisprudência do Tribunal de Justiça [v., no âmbito 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 talibã[s] 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 talibã[s] do Afeganistão (JO L 139, p. 9), acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, n.ºs 338 a 341].

- 61 A este propósito, deve recordar-se que, no caso de uma decisão inicial de congelamento de fundos, o Conselho não tem de comunicar previamente à pessoa ou entidade em causa os motivos nos quais a instituição se baseia para incluir o nome dessa pessoa ou entidade na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. Com efeito, para uma medida desse tipo não comprometer a sua eficácia, deve, pela sua própria natureza, poder beneficiar do efeito surpresa e ser aplicada imediatamente. Nesse caso, é suficiente, em princípio, que a instituição comunique as razões à pessoa ou entidade em causa e lhe conceda o direito a ser ouvida simultaneamente com ou imediatamente após a adopção da decisão.
- 62 Em contrapartida, no caso de uma decisão subsequente de congelamento de fundos pela qual o nome de uma pessoa ou de uma entidade que já figura na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 é aí mantido, não é necessário esse efeito surpresa para assegurar a eficácia da medida, pelo que a adopção dessa decisão deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos elementos que lhe são imputados, bem como da oportunidade concedida à pessoa ou à entidade em causa de ser ouvida.
- 63 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância aplicou estes princípios ao caso em apreço e concluiu com razão que, uma vez que, pela decisão controvertida, o nome da PMOI foi mantido na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, lista na qual figurava após a sua inscrição inicial em 3 de Maio de 2002 em virtude da Decisão 2002/334, o Conselho não podia, como fez no presente caso, comunicar os novos elementos de acusação contra a PMOI simultaneamente com a adopção da decisão controvertida. O Conselho deveria, imperativamente, ter assegurado o respeito pelos direitos de defesa da PMOI, a saber, a comunicação dos elementos que lhe são imputados e o direito de ser ouvida, antes da adopção desta decisão.
- 64 A este propósito, cumpre salientar, como fez a advogada-geral no n.º 103 das suas conclusões, que o elemento de protecção proporcionado pela exigência de notificação dos elementos de acusação e pelo direito de apresentar observações antes da

adoção de uma medida como a decisão controvertida que desencadeia a aplicação de medidas restritivas é fundamental e essencial aos direitos de defesa. Muito mais quando essas medidas têm uma incidência importante nos direitos e liberdades das pessoas e dos grupos visados.

- 65 Com efeito, a regra segundo a qual deve ser dada ao destinatário de uma decisão lesiva dos seus interesses a possibilidade de apresentar as suas observações antes de a decisão ser tomada tem por finalidade permitir que a autoridade competente tenha utilmente em conta todos os elementos pertinentes. A fim de assegurar uma protecção efectiva do referido destinatário, esta regra tem, designadamente, por objecto permitir que este corrija um erro ou invoque determinados elementos relativos à sua situação pessoal, que militam no sentido de a decisão ser ou não tomada ou de que a mesma tenha determinado conteúdo (v., neste sentido, acórdão de 18 de Dezembro de 2008, *Sopropé*, C-349/07, *Colect.*, p. I-10369, n.º 49).
- 66 Este direito fundamental ao respeito dos direitos de defesa durante o processo que precede a adopção de uma medida restritiva como a decisão controvertida está, aliás, expressamente consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados.
- 67 Embora, como é recordado no n.º 61 do presente acórdão, seja admitida uma excepção ao referido direito fundamental no que respeita às decisões iniciais de congelamento de fundos, esta justifica-se pela necessidade de assegurar a eficácia das medidas de congelamento e, em última análise, por considerações imperiosas relativas à segurança ou à condução das relações internacionais da União e dos seus Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão*, já referido, n.º 342).

- 68 Nos n.ºs 39 a 44 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância examinou, contudo, a argumentação do Conselho segundo a qual essa instituição podia comunicar os novos elementos de acusação contra a PMOI simultaneamente com a adopção da decisão controvertida e não previamente à mesma, apesar de não se tratar de uma decisão inicial de congelamento de fundos, vista a situação particular na qual essa instituição se encontrava no caso concreto, especificamente a urgência com que a decisão controvertida tinha de ser adoptada.
- 69 Esta argumentação é, no essencial, retomada pela República Francesa no âmbito do presente recurso.
- 70 Ora, o Tribunal de Primeira Instância considerou, por um lado, que, em 7 de Maio de 2008, data da prolação do acórdão da Court of Appeal, foi definitivamente posto termo à possibilidade de o Conselho se basear ainda no despacho do Home Secretary de 28 de Março de 2001 enquanto decisão de uma autoridade competente, na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, para manter a inscrição da PMOI na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. Além disso, por despacho de 23 de Junho de 2008, que entrou em vigor no dia seguinte, o Home Secretary deu cumprimento ao referido acórdão e retirou a PMOI da lista das organizações proscritas ao abrigo do Terrorism Act 2000.
- 71 Por outro lado, é pacífico que o Conselho recebeu em 9 de Junho de 2008, por parte da República Francesa, novos elementos relativos a procedimentos judiciais instaurados em França contra presumíveis membros da PMOI que esse Estado-Membro considerava serem susceptíveis de poder justificar a manutenção desta organização na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.
- 72 A este respeito, deve salientar-se que o Conselho devia, assim, em muito breve prazo, examinar estes novos elementos a fim de decidir se estes podiam constituir uma decisão de uma autoridade competente na acepção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, que pudesse justificar a manutenção da PMOI na referida lista, ou se este grupo devia ser imediatamente retirado dessa mesma lista.

73 Embora seja verdade, como defendeu a República Francesa, que, pelo menos a partir de 24 de Junho de 2008, o Conselho não podia deixar perdurar uma situação na qual a Decisão 2007/868 carecia de fundamento, mas devia retirar, a breve prazo, as consequências da mesma, não é menos certo que, como também admitiu esse Estado-Membro e como salientou correctamente o Tribunal de Primeira Instância no n.º 42 do acórdão recorrido, nem o acórdão da Court of Appeal de 7 de Maio de 2008 nem o despacho do Home Secretary de 23 de Junho de 2008 tiveram efeito automático e imediato na Decisão 2007/868 então aplicável.

74 Com efeito, esta última decisão mantinha-se em vigor por força da presunção de legalidade dos actos das instituições da União, a qual, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, implica que estes produzam efeitos jurídicos enquanto não forem revogados, anulados no quadro de um recurso de anulação ou declarados inválidos na sequência de um pedido prejudicial ou de uma questão prévia de ilegalidade (v., designadamente, acórdão de 12 de Fevereiro de 2008, CELF e ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, Colect., p. I-469, n.º 60 e jurisprudência referida).

75 Consequentemente, e tendo em conta igualmente a importância fundamental que deve ser dada, como foi recordado nos n.ºs 64 e 65 do presente acórdão, ao respeito dos direitos de defesa no procedimento que antecede a adopção de uma decisão como a decisão controvertida, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu qualquer erro de direito ao considerar, nos n.ºs 39 e 43 do acórdão recorrido, que o Conselho não tinha provado que a decisão controvertida tinha de ser adoptada com urgência tal que se mostrava impossível a essa instituição comunicar os novos elementos de acusação à PMOI e permitir a audição desta antes da adopção da decisão controvertida.

76 Resulta de todas as considerações expostas que o primeiro fundamento é improcedente.

Quanto ao segundo e terceiro fundamentos

- 77 O segundo e terceiro fundamentos, relativos, respectivamente, a uma violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e a um erro de direito cometido na apreciação dos princípios relativos ao direito a uma protecção jurisdicional efectiva, são dirigidos contra a segunda parte do acórdão recorrido, na qual o Tribunal de Primeira Instância examinou e considerou procedentes o segundo e terceiro fundamentos que lhe foram apresentados pela PMOI.
- 78 A este respeito, deve observar-se que, depois de ter entendido, no n.º 47 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida devia ser anulada com fundamento numa violação dos direitos de defesa da PMOI, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 48 desse acórdão, que, mesmo não sendo necessário, nas condições do momento, pronunciar-se sobre os restantes fundamentos do recurso, iria examinar o segundo e terceiro fundamentos que lhe foram apresentados, dada a sua importância no que respeita ao direito fundamental a uma protecção jurisdicional efectiva.
- 79 Ora, segundo jurisprudência assente, o Tribunal de Justiça rejeita desde logo as acusações dirigidas contra fundamentos supérfluos de um acórdão do Tribunal Geral, dado que não podem conduzir à sua anulação e são, portanto, inoperantes (v., designadamente, acórdãos de 2 de Setembro de 2010, Comissão/Deutsche Post, C-399/08 P, Colect., p. I-7831, n.º 75, e de 29 de Março de 2011, Anheuser-Busch/Budějovický Budvar, C-96/09 P, Colect., p. I-2131, n.º 211 e jurisprudência referida).
- 80 Nestas condições, deve concluir-se que o segundo e terceiro fundamentos são inoperantes.
- 81 Não procedendo nenhum dos fundamentos invocados pela República Francesa, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

- ⁸² Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 118.º, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Francesa sido vencida e tendo a PMOI requerido a sua condenação, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**

- 2) A República Francesa é condenada nas despesas.**

Assinaturas