

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada)

23 de Novembro de 2011 \*

No processo T-341/07,

**Jose Maria Sison**, residente em Utrecht (Países Baixos), representado por J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses e W. Kaleck, advogados,

demandante,

contra

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

demandado,

\* Língua do processo: inglês.

apoiado por:

**Reino dos Países Baixos**, representado por C. Wissels, M. de Mol, Y. de Vries, M. Noort, J. Langer e M. Bulterman, na qualidade de agentes,

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado por S. Behzadi Spencer e I. Rao, na qualidade de agentes,

e

**Comissão Europeia**, representada inicialmente por P. Aalto e S. Boelaert, e em seguida por S. Boelaert e P. Van Nuffel, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem, actualmente, por objecto, na sequência do acórdão do Tribunal Geral de 30 de Setembro de 2009, Sison/Conselho (T-341/07, Colect., p. II-3625), um pedido de indemnização, destinado, no essencial, à reparação do prejuízo pretensamente sofrido pelo demandante causado por medidas restritivas adoptadas a seu respeito no âmbito da luta contra o terrorismo,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada),

composto por: N. J. Forwood (relator), presidente, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz e A. Popescu, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Março de 2011,

profere o presente

### **Acórdão**

#### **Antecedentes do litígio**

- <sup>1</sup> Para uma exposição dos antecedentes do presente litígio, remete-se, por um lado, para o acórdão do Tribunal Geral de 11 de Julho de 2007, Sison/Conselho (T-47/03, não publicado na Colectânea, a seguir «acórdão Sison I»), e, por outro, para o acórdão interlocutório do Tribunal Geral de 30 de Setembro de 2009, Sison/Conselho (T-341/07, Colect., p. II-3625, a seguir «acórdão Sison II»).

## Tramitação processual

- 2 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de Setembro de 2007, o demandante, Jose Maria Sison, intentou a presente acção. Esta teve por objecto inicial, por um lado, um pedido de anulação parcial da Decisão 2007/445/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2007, que regula a aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades e que revoga as Decisões 2006/379/CE e 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58), nos termos do artigo 230.º CE, e, por outro lado, um pedido de indemnização nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º CE.
  
- 3 Em 13 de Novembro de 2007, o Tribunal Geral (Sétima Secção) decidiu pronunciar-se segundo tramitação acelerada sobre o recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE. A pedido das partes, o presidente da Sétima Secção do Tribunal Geral suspendeu a instância, por despacho do mesmo dia, quanto à acção de indemnização nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º CE, até à prolação do acórdão sobre o recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE.
  
- 4 Através do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, o Tribunal Geral anulou as medidas restritivas específicas (congelamento dos fundos) adoptadas contra o recorrente desde a interposição do recurso, a saber, a Decisão 2007/445, a Decisão 2007/868/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 2007, que regula a aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/445 (JO L 340, p. 100), a Decisão 2008/343/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2008, que altera a Decisão 2007/868 (JO L 116, p. 25), a Decisão 2008/583/CE do Conselho, de 15 de Julho de 2008, que regula a aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2007/868 (JO L 188, p. 21), a Decisão 2009/62/CE do Conselho, de 26 de Janeiro de 2009, que regula a aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2008/583 (JO L 23, p. 25), e o Regulamento (CE) n.º 501/2009 do Conselho, de 15 de Junho de 2009, que regula a aplicação do artigo 2.º,

n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2009/62 (JO L 151, p. 14), na parte em que esses actos diziam respeito ao recorrente. Uma vez que esse acórdão não extingue a instância, reservou-se para final a decisão sobre as despesas.

- 5 No seguimento da prolação do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, foi reatada a tramitação no que diz respeito à acção de indemnização ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE.
- 6 Uma vez que o Conselho da União Europeia não apresentou contestação no prazo imposto, o Tribunal Geral (Sétima Secção) convidou o demandante a pronunciar-se sobre o seguimento da tramitação nos termos do artigo 122.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 7 Por carta que deu entrada na Secretaria em 8 de Fevereiro de 2010, o demandante pediu ao Tribunal Geral que recebesse a contestação do Conselho, apesar da sua apresentação tardia, de modo a que o processo retomasse uma marcha contraditória normal. O pedido foi declarado procedente por decisão do Tribunal Geral (Sétima Secção) do mesmo dia e a causa prosseguiu de imediato regularmente.
- 8 Tendo sido alterada a composição das Secções do Tribunal Geral, o juiz-relator foi afectado à Segunda Secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, atribuído.
- 9 Em aplicação do artigo 14.º, n.º 1, e do artigo 51.º, n.º 1, do Regulamento de Processo e sob proposta da Segunda Secção, a formação plenária do Tribunal Geral decidiu remeter o processo à Segunda Secção alargada.
- 10 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Segunda Secção alargada) decidiu dar início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo

previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, fez uma pergunta às partes, convidando-as a responder por escrito. Com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, as partes responderam a este convite nos prazos fixados.

- 11 Com excepção do Reino Unido, não representado, as partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às perguntas do Tribunal Geral, na audiência de 30 de Março de 2011.

### **Pedidos das partes**

- 12 O demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- condenar a Comunidade Europeia, nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º CE, a pagar-lhe uma indemnização no montante de 291 427,97 EUR, acrescidos de 200,87 EUR por mês até ser proferido o acórdão, acrescido de juros a partir do mês de Outubro de 2002 até ao pagamento integral;
  - condenar o Conselho nas despesas.
- 13 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- julgar a acção de indemnização improcedente;
  - condenar o demandante nas despesas.

## Questão de direito

### *Quanto à admissibilidade*

- 14 O demandante sustentou, nos seus articulados, que podia pedir a reparação do prejuízo pretensamente causado pelas medidas de congelamento dos seus pertences, adoptadas pelo Conselho desde Outubro de 2002, sem distinguir consoante esse prejuízo estivesse ligado aos actos em causa no processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, ou aos actos em causa no presente processo.
- 15 No que se refere em especial aos actos impugnados no processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, o demandante sustentou, assim, nos seus articulados, que, uma vez que esse acórdão produziu efeitos retroactivos, devia ter sido posto na situação jurídica em que se encontrava antes da adopção desses actos. Por outro lado, está claramente demonstrado que a ilegalidade de fundo que viciou os actos anulados pelo acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, viciou ao mesmo tempo e da mesma forma os actos impugnados no processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, mesmo que, no referido processo, o Tribunal Geral só tenha podido exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre o respeito pelas garantias processuais e, portanto, não pôde sancionar essa ilegalidade de fundo (v. acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.º 225).
- 16 O Conselho, nos seus articulados, não contestou essa interpretação do alcance da presente acção de indemnização.

- 17 Todavia, no que se refere ao pedido de indemnização do prejuízo pretensamente causado pelos actos impugnados no processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, o Tribunal Geral levantou oficiosamente a questão da sua admissibilidade. Através de uma medida de organização do processo de 21 de Fevereiro de 2011, o Tribunal Geral convidou, assim, as partes a pronunciarem-se por escrito sobre a questão de saber se a autoridade de caso julgado do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, não obstava a que o demandante pudesse pedir de novo, nos termos dos artigos 235.º CE e 288.º CE, a reparação de um prejuízo que corresponde ao prejuízo cujo pedido de reparação, sobre a mesma base, já tinha sido declarado improcedente pelo referido acórdão (n.º 243).
- 18 Nas suas observações escritas, apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de Março de 2011, o demandante sustentou que a autoridade de caso julgado do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, não o impedia de intentar uma acção de indemnização conforme redigido nas suas peças processuais. O demandante alegou, no essencial, que as questões de facto e de direito sobre as quais incidia essa acção não foram «efectiva ou necessariamente decididas» pelo acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*. Mais especialmente, o Tribunal Geral não examinou, nesse acórdão, os prejuízos resultantes do comportamento do Conselho, posterior a 29 de Maio de 2006, nem os prejuízos resultantes da «ilegalidade substancial» da acção do Conselho. Por outro lado, a declaração de improcedência da presente acção de indemnização, fundada na excepção de caso julgado, violaria, segundo o demandante, o seu direito ao recurso efectivo a um tribunal imparcial, em conformidade com o 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).
- 19 Nas suas observações escritas, respectivamente apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 8 e 7 de Março de 2011, o Conselho e o Reino dos Países Baixos, por um lado, e a Comissão Europeia, por outro, responderam afirmativamente à pergunta feita pelo Tribunal Geral.
- 20 A este respeito, importa recordar que a excepção de inadmissibilidade relativa à autoridade de caso julgado, segundo a qual é inadmissível uma acção que opõe as mesmas



partes, que tem o mesmo objecto e que se funda na mesma causa de uma acção já decidida, é de ordem pública (v. acórdão do Tribunal Geral de 26 de Fevereiro de 2003, Lucaccioni/Comissão, T-164/01, ColectFP, pp. I-A-67 e II-367, n.º 28 e jurisprudência referida) e pode portanto, deve senão mesmo, ser examinada oficiosamente pelo juiz. Segundo jurisprudência assente, a autoridade de caso julgado abrange apenas os aspectos de facto e de direito que foram efectiva ou necessariamente resolvidos pela decisão jurisdicional em causa (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Outubro de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colect., p. I-8375, n.º 44, e de 12 de Junho de 2008, Comissão/Portugal, C-462/05, Colect., p. I-4183, n.º 23 e jurisprudência referida).

21 No caso vertente, resulta de uma comparação entre os vários prejuízos cuja reparação foi pedida, a título da responsabilidade extracontratual da Comunidade, no âmbito do processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra* (v. n.º 228 desse acórdão), e alguns prejuízos cuja reparação é pedida, a título dessa mesma responsabilidade, no âmbito do presente processo (v. relatório para audiência, n.ºs 38, 41 e 49), que estes danos se recortam parcialmente, *ratione temporis*, na medida em que se integram no período compreendido ente Outubro de 2002 e a data da prolação do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*. Por outro lado, o demandante sustentou ele próprio, nos seus articulados, que esses prejuízos tinham sido provocados na íntegra pela mesma ilegalidade de fundo que viciou o comportamento do Conselho (v. n.º 15 *supra*).

22 Ora, importa recordar que, no acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, o Tribunal Geral, ao mesmo tempo que considera não poder apreciar se o requisito relativo à ilegalidade do comportamento censurado ao Conselho estava preenchido, nomeadamente, se o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao decidir congelar os fundos do demandante com base em elementos de que disponha ou se excedeu de modo manifesto e grave os limites que se impõem ao seu poder de apreciação (acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.º 242), decidiu que o pedido de indemnização devia, de qualquer modo, ser declarado improcedente, uma vez que nem a realidade e o alcance dos prejuízos alegados, conforme enumerados no n.º 228 do

referido acórdão, nem a existência de um nexo de causalidade entre esses prejuízos e as ilegalidades de fundo invocadas em apoio desse pedido estavam suficientemente demonstrados (acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.ºs 243 e 251).

- 23 Ao invés do que sustenta o demandante, essas considerações relativas à falta de prova da realidade e do alcance dos prejuízos alegados, bem como da existência de um nexo de causalidade entre esses prejuízos e as ilegalidades de fundo invocadas, não podem ser qualificadas de «incidentes» ou «não necessárias» na apreciação do Tribunal Geral. Por outro lado, o demandante não tem razão quando sustenta que não podia ter interposto recurso da improcedência da sua acção de indemnização com base nessas mesmas considerações. Por fim, o princípio da autoridade de caso julgado constitui um princípio geral comum aos direitos dos Estados-Membros, cuja aplicação no caso vertente não pode em caso algum ser qualificada de contrária às disposições do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 24 Daqui resulta que, para o período compreendido entre 2002 e o dia da prolação do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, em 11 de Julho de 2007, a autoridade de caso julgado do acórdão opõe-se a que o demandante possa pedir de novo, ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE, a reparação de um prejuízo que corresponda ao prejuízo cujo pedido de reparação já foi declarado, sobre a mesma base, improcedente pelo referido acórdão (v., neste sentido, despachos do Tribunal de Justiça de 28 de Novembro de 1996, *Lenz/Comissão*, C-277/95 P, *Colect.*, p. I-6109, n.ºs 52 a 54, e de 9 de Junho de 2010, *Comissão/Schneider Electric*, C-440/07 P, não publicado na *Colectânea*, n.ºs 52 e 53; acórdãos do Tribunal Geral de 8 de Dezembro de 2005, *Reynolds/Parlamento*, T-237/00, *ColectFP*, pp. I-A-385 e II-1731, n.º 193, e de 15 de Outubro de 2008, *Camar/Comissão*, T-457/04 e T-223/05, não publicado na *Colectânea*, n.º 79).
- 25 A presente acção de indemnização deve, portanto, ser declarada inadmissível uma vez que se destina à reparação do prejuízo pretensamente causado pelos actos impugnados no processo que deu origem ao acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*.

*Quanto ao mérito*

Observações preliminares sobre os requisitos de constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade e sobre o alcance do acórdão Sison II

- 26 O demandante considera que os três requisitos de constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade previstos nos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE estão preenchidos no caso vertente. Segundo o demandante, com efeito, a ilegalidade de que padecem os actos impugnados no caso vertente consiste numa violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tem por objecto conferir direitos aos particulares e causou-lhe de modo suficientemente directo um prejuízo grave, que o demandante repartiu em quatro categorias de danos, para além dos juros.
- 27 O Conselho sustenta que não está preenchido, no caso vertente, nenhum dos três requisitos de constituição da responsabilidade da Comunidade.
- 28 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, a constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade, na acepção do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, por comportamento ilícito dos seus órgãos, está subordinada à reunião de um conjunto de requisitos, a saber, a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a realidade do prejuízo e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Setembro de 2008, FIAMM e FIAMM Technologies/Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, Colect., p. I-6513, n.º 106 e jurisprudência referida; acórdãos do Tribunal Geral de 11 de Julho de 2007, Schneider Electric/Comissão, T-351/03, Colect., p. II-2237, n.º 113, e Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.º 232).

- 29 O carácter cumulativo desses três requisitos de constituição da responsabilidade implica que, se um deles não estiver preenchido, a acção de indemnização deve ser julgada integralmente improcedente, sem que seja necessário examinar os restantes requisitos (acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Maio de 2003, T. Port/Comissão, C-122/01 P, Colect., p. I-4261, n.º 30; acórdãos *Schneider Electric/Comissão*, referido no n.º 28 *supra*, n.º 120, e *Sison I*, referido no n.º 1 *supra*, n.º 233).
- 30 No caso vertente, o Tribunal Geral considera oportuno começar por examinar se está preenchido o requisito relativo à ilegalidade do comportamento do Conselho.
- 31 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, a declaração da ilegalidade de um acto jurídico – como a ilegalidade dos actos impugnados no caso vertente nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001 [JO L 344, p. 70, rectificação no JO 2007, L 164, p. 36], e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93) – não basta, por mais lamentável que seja essa ilegalidade, para considerar que está preenchido o requisito de constituição da responsabilidade da Comunidade relativo à ilegalidade do comportamento censurado às instituições [v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Abril de 2007, *Holcim (Deutschland)/Comissão*, C-282/05 P, Colect., p. I-2941, n.º 47, e acórdãos do Tribunal Geral de 6 de Março de 2003, *Dole Fresh Fruit International/Conselho e Comissão*, T-56/00, Colect., p. II-577, n.ºs 72 a 75, e de 9 de Setembro de 2008, *MyTravel/Comissão*, T-212/03, Colect., p. II-1967, n.ºs 43 e 85].
- 32 Com efeito, segundo a jurisprudência, a acção de indemnização foi instituída como uma via autónoma, com uma função particular no sistema das vias de recurso e subordinada a requisitos de exercício concebidos em função do seu objecto específico (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Dezembro de 1981, *Ludwigshafener Walzmühle Erling e o./Conselho e Comissão*, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 3211, n.º 4; v., igualmente, neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1986, *Krohn Import-Export/Comissão*, 175/84, Colect., p. 753, n.º 32). Enquanto o recurso de anulação e a acção por omissão se destinam a

sancionar a ilegalidade de um acto juridicamente vinculativo ou a inexistência de tal acto, a acção de indemnização tem por objecto a reparação de um prejuízo decorrente de um acto ou de um comportamento ilícito imputável a uma instituição (acórdão do Tribunal Geral de 27 de Novembro de 2007, Pitsiorlas/Conselho e BCE, T-3/00 e T-337/04, Colect., p. II-4779, n.º 283). Assim, a acção de indemnização não se destina a assegurar a reparação do prejuízo causado por qualquer ilegalidade (acórdão do Tribunal Geral de 3 de Março de 2010, Artegodan/Comissão, T-429/05, Colect., p. II-491, n.º 51).

- 33 Para se admitir que está preenchido o requisito de constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade relativo à ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a jurisprudência exige que seja provada uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que «tenha por objecto conferir direitos aos particulares» [acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 42, e Holcim (Deutschland)/Comissão, referido no n.º 31 *supra*, n.º 47; acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.º 234] ou, segundo uma formulação mais antiga, de uma norma jurídica «que proteja os particulares» (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 1992, Vreugdenhil/Comissão, C-282/90, Colect., p. I-1937, n.º 19, e de 11 de Fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão, C-390/95 P, Colect., p. I-769, n.ºs 58 e 59), até mesmo, de uma norma jurídica «que tenha por objecto proteger os particulares» (acórdãos do Tribunal Geral de 14 de Novembro de 2002, Rica Foods/Comissão, T-332/00 e T-350/00, Colect., p. II-4755, n.º 222, e de 25 de Fevereiro de 2003, Renco/Conselho, T-4/01, Colect., p. II-171, n.º 60). O Tribunal Geral considera estas expressões como meras variantes de um mesmo conceito jurídico, que será expresso em seguida no presente acórdão pela fórmula «que tem por objecto conferir direitos aos particulares».
- 34 O requisito de uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, na acepção do acórdão Bergaderm e Goupil/Comissão, referido no n.º 33 *supra*, destina-se a evitar, independentemente da natureza do acto ilícito em causa, que o risco de as pessoas em causa terem de suportar os danos alegados não entrave a capacidade da instituição em causa de exercer plenamente as suas competências no interesse geral, quer no âmbito da sua actividade normativa ou que implicam opções de política económica, quer na esfera da sua competência administrativa, sem, no entanto, fazer recair sobre particulares o peso das consequências de incumprimentos flagrantes e

indesculpáveis (v., neste sentido, acórdãos *Schneider Electric/Comissão*, referido no n.º 28 *supra*, n.º 125; *MyTravel Group/Comissão*, referido no n.º 31 *supra*, n.º 42; e *Artegodan/Comissão*, referido no n.º 32 *supra*, n.º 55).

- 35 O critério determinante que permite considerar que este requisito está preenchido é o da violação manifesta e grave, pela instituição em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação [acórdãos *Bergaderm e Goupil/Comissão*, referido no n.º 33 *supra*, n.º 43, e *Holcim (Deutschland)/Comissão*, referido no n.º 31 *supra*, n.º 47; acórdão *Sison I*, referido no n.º 1 *supra*, n.º 235]. O que é determinante para estabelecer se estamos perante tal violação é a margem de apreciação de que dispunha a instituição em causa (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 2005, *Comissão/CEVA e Pfizer*, C-198/03 P, *Colect.*, p. I-6357, n.º 66 e jurisprudência referida). Decorre, portanto, dos critérios jurisprudenciais que, quando a instituição em causa dispõe apenas de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, senão mesmo inexistente, a simples infracção ao direito comunitário pode bastar para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (acórdãos do Tribunal de Justiça, *Bergaderm e Goupil/Comissão*, referido no n.º 33 *supra*, n.º 44; de 10 de Dezembro de 2002, *Comissão/Camar e Tico*, C-312/00 P, *Colect.*, p. I-11355, n.º 54; e de 16 de Julho de 2009, *Comissão/Schneider Electric*, C-440/07 P, *Colect.*, p. I-6413, n.º 160; acórdão do Tribunal Geral de 12 de Julho de 2001, *Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão*, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, *Colect.*, p. II-1975, n.º 134).
- 36 Contudo, esta jurisprudência não estabelece nenhum nexo automático entre, por um lado, a inexistência de poder de apreciação por parte da instituição em causa e, por outro, a qualificação da infracção de violação suficientemente caracterizada do direito comunitário (acórdão *Artegodan/Comissão*, referido no n.º 32 *supra*, n.º 59).
- 37 Com efeito, o alcance do poder de apreciação da instituição em causa, embora tenha carácter determinante, não constitui um critério exclusivo. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou de modo constante que o regime que construiu com base no

artigo 288.º, segundo parágrafo, CE tem ainda em conta, designadamente, a complexidade das situações a regular e as dificuldades de aplicação ou de interpretação dos textos [acórdãos do Tribunal de Justiça, Bergaderm e Goupil/Comissão, referido no n.º 33 *supra*, n.º 40; Comissão/Camar e Tico, referido no n.º 35 *supra*, n.º 52; Comissão/CEVA e Pfizer, referido no n.º 35 *supra*, n.º 62; Holcim (Deutschland)/Comissão, referido no n.º 31 *supra*, n.º 50; e Comissão/ Schneider Electric, referido no n.º 35 *supra*, n.º 161; acórdão do Tribunal Geral, MyTravel Group/Comissão, referido no n.º 31 *supra*, n.º 38].

- 38 Em especial, perante uma margem de apreciação reduzida da Comissão [acórdão do Tribunal Geral de 21 de Abril de 2005, Holcim (Deutschland)/Comissão, T-28/03, Colect., p. II-1357, n.º 100], ou consideravelmente reduzida, senão mesmo inexistente (acórdão Comissão/Schneider Electric, referido no n.º 35 *supra*, n.º 166), o Tribunal de Justiça confirmou a justeza do exame do Tribunal Geral da complexidade das situações a regular para apreciar se a violação alegada do direito comunitário era suficientemente caracterizada [acórdão de 19 de Abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comissão, referido no n.º 31 *supra*, n.º 51, e acórdão Comissão/Schneider Electric, referido no n.º 35 *supra*, n.º 161].
- 39 Daqui se conclui que apenas a verificação de uma irregularidade que, em circunstâncias análogas, uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido permite que se constitua a responsabilidade da Comunidade (acórdão Artego-dan/Comissão, referido no n.º 32 *supra*, n.º 62).
- 40 Por conseguinte, cabe ao juiz da União, após ter determinado, antes de mais, se a instituição em causa dispunha de uma margem de apreciação, tomar em consideração, em seguida, a complexidade da situação a regular, as dificuldades de aplicação ou de interpretação dos textos, o grau de clareza e de precisão da regra violada e o carácter doloso ou indesculpável do erro cometido (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal Geral, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, referido no n.º 35 *supra*, n.ºs 138 e 149, e de 26 de Janeiro de 2006, Medici Grimm/Conselho, T-364/03, Colect., p. II-79, n.ºs 79 e 87; v., igualmente, por analogia, no que diz respeito à responsabilidade

extracontratual de um Estado-Membro por violação do direito comunitário, acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97, Colect., p. I-5123, n.º 41 a 43). De qualquer modo, uma violação do direito comunitário é manifestamente caracterizada quando tenha perdurado, apesar de ter sido proferido um acórdão em que se reconheceu o incumprimento censurado, um acórdão num reenvio prejudicial ou apesar de existir uma jurisprudência bem assente na matéria, dos quais resulte o carácter ilícito do comportamento em causa (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Colect., p. I-2107, n.º 120 e jurisprudência referida).

- 41 No caso vertente, o demandante invoca, por um lado, uma violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, e, por outro, uma violação dos seus direitos fundamentais, nomeadamente o direito ao respeito da sua vida privada e o direito ao respeito dos seus bens.
- 42 O Conselho sustenta, por um lado, que o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não são normas jurídicas que conferem direitos aos particulares e que, de qualquer modo, a sua violação não é suficientemente caracterizada nas circunstâncias do caso em apreço. Sustenta, por outro lado, que a violação dos direitos fundamentais do demandante não está suficientemente provada.
- 43 Importa sublinhar, a este respeito, que o fundamento relativo à violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 foi declarado procedente pelo Tribunal Geral no acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra* (n.ºs 122 e 138). Essa violação deve, por conseguinte, ser considerada adquirida, como admitem as partes. Em contrapartida, o Tribunal Geral declarou improcedentes os fundamentos relativos à violação do dever de fundamentação (acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.º 71) e ao erro manifesto de apreciação dos factos (acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.ºs 89 e 122). Por outro lado, o Tribunal Geral não se pronunciou, no acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, sobre os fundamentos



relativos à violação do princípio da proporcionalidade e à violação dos princípios gerais do direito comunitário e dos direitos fundamentais (acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.ºs 123 e 138).

- 44 Por conseguinte, há que averiguar, antes de mais, à luz dos critérios jurisprudenciais acima expostos, se o Conselho, ao violar o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, violou de modo suficientemente caracterizado normas jurídicas que têm por objecto conferir direitos aos particulares. Importa, a seguir, verificar se está demonstrada a violação alegada dos direitos fundamentais do demandante e, em caso afirmativo, se essa violação é suficientemente caracterizada.

Quanto à constituição da responsabilidade da Comunidade em razão de violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931

- 45 Atendendo à argumentação do Conselho, importa examinar, em primeiro lugar, se essas disposições têm efectivamente por objecto conferir direitos aos particulares, na acepção da jurisprudência assente acima referida no n.º 33, como sustenta o demandante.
- 46 A este respeito, ao invés do que sustenta o demandante, o acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, Colect., p. I-439, n.ºs 110 e 111), não dá nenhuma indicação pertinente para o caso em apreço. Esse acórdão dizia respeito a um recurso de anulação e o Tribunal de Justiça não se pronunciou aí, de modo nenhum, sobre a questão de saber se as disposições em causa no caso vertente tinham por objecto conferir direitos aos particulares.

- 47 Assim sendo, decorre da jurisprudência que esse requisito está preenchido quando a norma jurídica violada, ao mesmo tempo que visa, essencialmente, interesses de carácter geral, assegura igualmente a protecção dos interesses individuais das pessoas em causa (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1967, Kampffmeyer e o./Comissão, 5/66, 7/66 e 13/66 a 24/66, Colect. 1965-1968, pp. 637, 645; acórdãos do Tribunal Geral de 10 de Abril de 2002, Lamberts/ Provedor de Justiça, T-209/00, Colect., p. II-2203, n.º 87, e Artegodan/Comissão, referido no n.º 32 *supra*, n.º 72).
- 48 Ao invés do que sustenta o Conselho, que se refere nomeadamente ao acórdão do Tribunal Geral de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/ Conselho, dito «PMOI I» (T-256/07, Colect., p. II-3019), as disposições em causa no presente caso não se destinam a delimitar os domínios de competência respectivos da Comunidade e dos Estados-Membros, no âmbito do mecanismo de cooperação a dois níveis que prevê o processo de congelamento de fundos instaurado pela Posição Comum 2001/931, ao determinar quais as decisões nacionais dão lugar à adopção de uma medida comunitária (v., a este respeito, acórdão PMOI I, já referido, n.º 133).
- 49 Com efeito, no sistema instituído pelo Regulamento n.º 2580/2001, que se destina a pôr em prática, ao nível comunitário, as medidas restritivas específicas contra certas pessoas e entidades no âmbito da luta contra o terrorismo descritas na Posição Comum 2001/931, o artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da referida posição comum, prevê, antes, os requisitos legais para que essas medidas possam ser tomadas pela Comunidade, cuja competência a esse respeito é considerada adquirida (acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.ºs 91 e seguintes). Não se trata, portanto, de meras regras atributivas de competência ou relativas à base jurídica, como as que estão em causa nos processos invocados pelo Conselho ou no processo que deu origem ao acórdão Artegodan/Comissão, referido no n.º 32 *supra*. A jurisprudência que emanou desses processos não é, portanto, pertinente no caso em apreço.

- 50 Importa sublinhar, por outro lado, à semelhança do demandante, que essas medidas restritivas, que consistem no congelamento dos pertences dos interessados, constituem manifestamente uma ingerência das autoridades públicas no exercício dos direitos fundamentais das pessoas visadas por essas medidas. Embora a questão de saber se essa ingerência era legítima no caso vertente seja uma questão diferente, que deverá ser examinada, se for caso disso, no âmbito do exame da violação alegada desses direitos, o próprio facto de essa ingerência apenas ser admissível se cumpridos certos requisitos, determinados pelos instrumentos relativos à protecção dos direitos fundamentais [v., por exemplo, artigo 8.º, n.º 2, da 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»), no que se refere ao direito ao respeito da vida privada], acarreta algumas consequências para o estatuto das normas que põem em prática esses requisitos.
- 51 Assim, apesar de o Regulamento n.º 2580/2001, lido em conjugação com a Posição Comum 2001/931, ter, no essencial, por objecto permitir a imposição pelo Conselho de certas restrições aos direitos dos particulares, no âmbito e em nome do combate ao terrorismo internacional, as disposições deste regulamento e desta posição comum que prevêem, de forma limitativa, os requisitos a preencher para que essas restrições sejam permitidas, como os do artigo 2.º, n.º 3, do referido regulamento, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da referida posição comum, têm, no essencial, por objecto, *a contrario*, proteger os interesses individuais dos particulares em causa, limitando os casos de aplicação, o alcance ou a intensidade das medidas restritivas às quais estes podem ser legalmente coagidos.
- 52 Essas disposições asseguram, assim, a protecção dos interesses individuais das pessoas que podem estar em causa e devem ser, por conseguinte, tidas por normas jurídicas que têm por objecto conferir direitos aos particulares, na acepção da jurisprudência assente acima referida no n.º 33. Se os requisitos de fundo previstos no artigo 2.º, n.º 3, deste regulamento, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, desta posição comum, não estiverem preenchidos, o particular em causa pode, com efeito, pedir que não lhe sejam impostas as medidas em questão. Esse direito implica, necessariamente, que

o particular a quem medidas restritivas forem impostas em condições não previstas pelas disposições em questão possa pedir uma indemnização pelas consequências danosas dessas medidas, se for demonstrado que a imposição dessas medidas assenta numa violação suficientemente caracterizada das regras de fundo aplicadas pelo Conselho (v., por analogia, acórdão MyTravel/Comissão, referido no n.º 31 *supra*, n.º 48).

- 53 Em segundo lugar, no que diz respeito ao requisito relativo a uma violação suficientemente caracterizada dessas normas, importa começar por determinar o alcance do poder de apreciação de que dispunha o Conselho no caso vertente.
- 54 A este respeito, importa observar que, embora o Conselho disponha de um amplo poder de apreciação sobre os elementos a ter em conta com vista à adopção de sanções económicas e financeiras com base nos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, em conformidade com uma posição comum aprovada no âmbito da política externa e de segurança comum, nomeadamente, no que diz respeito às considerações de oportunidade em que essas decisões assentam (v. acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.º 97 e jurisprudência referida), está, em contrapartida, vinculado aos requisitos legais de aplicação de uma medida de congelamento de fundos a uma pessoa, a um grupo ou a uma entidade, conforme determinados no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 (v. acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.º 92 e jurisprudência referida).
- 55 Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, o Conselho, deliberando por unanimidade, estabelece, revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades às quais o referido regulamento se aplica, em conformidade com as disposições do artigo 1.º, n.ºs 4 a 6, da Posição Comum 2001/931. A lista em questão deve, portanto, ser estabelecida, em conformidade com as disposições do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, com base em informações precisas ou elementos dos autos que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente contra

peçoas, grupos ou entidades visados, quer se trate da abertura de inquéritos quer de processos relativos a um acto terrorista, a uma tentativa, à participação nesse acto ou à sua facilitação, assente em provas ou indícios sérios e credíveis, ou de uma condenação por esses factos. Entende-se por «autoridade competente» a autoridade judiciária ou, sempre que esta não seja competente na matéria, a autoridade competente equivalente nesse domínio. Além disso, os nomes das peçoas e entidades retomadas na lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que se justifica mantê-los na lista, em conformidade com as disposições do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.

56 No n.º 93 do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, o Tribunal Geral recordou que tinha, em acórdãos precedentes, deduzido dessas disposições que a verificação da existência de uma decisão de uma autoridade nacional que se enquadra na definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 constitui um requisito prévio essencial à adopção, pelo Conselho, de uma decisão inicial de congelamento de fundos, ao passo que a verificação do seguimento a dar a essa decisão a nível nacional se afigura indispensável no contexto da adopção de uma decisão subsequente de congelamento dos fundos.

57 Decorre dessa jurisprudência bem assente do Tribunal Geral que o Conselho não dispõe de nenhuma margem discricionária quando aprecia se os elementos de facto e de direito que podem condicionar a aplicação de uma medida de congelamento de fundos a uma peçoas, a um grupo ou a uma entidade, conforme definidos no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, estão reunidos num caso concreto. É o que sucede, muito especialmente, com a verificação da existência de informações precisas ou de elementos de processo que revelem que uma decisão de uma autoridade nacional que se enquadra na definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 foi tomada contra o interessado e, posteriormente, com a verificação do seguimento a dar a essa decisão a nível nacional (v., a este respeito, acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.º 96 e jurisprudência referida relativa aos processos em que esteve em causa

o congelamento dos fundos da Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/ People's Mojahedin Organization of Iran).

- 58 Contudo, contrariamente ao alegado pelo demandante, esta circunstância não basta por si só para considerar que a violação dessas disposições é suficientemente caracterizada no caso vertente para que a Comunidade incorra em responsabilidade. Com efeito, como já foi recordado (v. n.<sup>os</sup> 37 a 39 *supra*), compete ao juiz tomar igualmente em consideração, nomeadamente, a complexidade jurídica e factual da situação a regular, bem como as dificuldades de aplicação ou de interpretação dos textos.
- 59 Neste caso, importa salientar ainda que as medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001 e pela Posição Comum 2001/931 se destinam a regular a aplicação, a nível da Comunidade, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 28 de Setembro de 2001, que estabelece estratégias para combater por todos os meios o terrorismo e, em especial, o seu financiamento (acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.<sup>os</sup> 4 a 12).
- 60 Conforme já foi declarado pelo Tribunal de Justiça no quadro de um outro regime comunitário de medidas restritivas de natureza económica que põe igualmente em prática resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o combate, por todos os meios, em conformidade com a referida Carta, às ameaças à paz e à segurança internacionais causadas pelos actos terroristas constitui um objectivo de interesse geral fundamental para a comunidade internacional, que justifica, em princípio, a adopção de medidas restritivas, como as que estão em causa no caso vertente, relativas a certas pessoas (acórdão do Tribunal de Justiça 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, a seguir «acórdão Kadi do Tribunal de Justiça», n.<sup>os</sup> 361 a 363). A importância fundamental desse objectivo de interesse geral e os constrangimentos especiais que a sua prossecução «por

todos os meios» impõe às instituições da União visadas, a pedido urgente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, são igualmente factores que importa tomar em consideração, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 34.

61 No caso vertente, compete portanto ao Tribunal Geral apreciar a complexidade jurídica e factual da situação a regular, no caso concreto do demandante, bem como as dificuldades de aplicação ou de interpretação das disposições pertinentes do Regulamento n.º 2580/2001 e da Posição Comum 2001/931, tendo em conta, em especial, a importância dos objectivos de interesse geral prosseguidos, a fim de demonstrar se o erro de direito em que o Conselho incorreu constitui uma irregularidade que uma administração normalmente prudente e diligente não teria cometido em circunstâncias análogas (v. n.º 39 *supra*).

62 Neste contexto, não obstante a violação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, estar claramente provada (acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, n.º 113), há que tomar em consideração as dificuldades específicas ligadas à interpretação e à aplicação dessas disposições no caso vertente. A este respeito, o Tribunal Geral considera que as dificuldades ligadas à interpretação literal e sistemática dos requisitos de adopção de uma medida de congelamento de fundos, enunciados nas referidas disposições, à luz do sistema comunitário de congelamento de fundos considerado no seu todo, e dos objectivos de interesse geral prosseguidos, podiam razoavelmente explicar, na falta de precedente jurisprudencial assente na matéria, o erro de direito que o Conselho cometeu quando aplicou essas disposições, por se ter erradamente baseado no acórdão do Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos), de 21 de Fevereiro de 1995 (a seguir «acórdão do Raad van State»), e na decisão do arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Tribunal Regional de Haia, a seguir «rechtbank»), Sector Bestuurrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (sector do direito administrativo, secção para a aplicação uniforme do direito, processos relativos aos estrangeiros), de 11 de Setembro de 1997 (a seguir «decisão do rechtbank»).

- 63 Há desde já que notar, com efeito, que a própria redacção dessas disposições é particularmente confusa. Assim, segundo os termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, entende-se por «autoridade competente» as «autoridades judiciárias ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria abrangida por este número, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria». Nenhuma definição é dada daquilo que possa ser uma «autoridade competente equivalente» a uma autoridade judiciária competente na «matéria abrangida por este número», a saber, a das decisões, nomeadamente, sobre a abertura de inquéritos ou processos, relativos a uma actividade terrorista. Não é adequado, por outro lado, pensar que as autoridades judiciárias de um determinado Estado-Membro da União, constituído como Estado de direito e membro de uma União de direito, não tenham «qualquer competência» nessa matéria. De igual modo, a título de corolário, nem o conceito de decisão de «abertura de um inquérito ou de um processo» por actos terroristas nem mesmo o conceito de decisão de «condenação por esses factos» são de compreensão fácil. Por outro lado, não é dito se a interpretação dessas disposições deve ser feita com referência e remissão para o direito nacional ou se têm um conteúdo autónomo em direito da União, que, por conseguinte, compete apenas ao juiz da União resolver. Em ambos os casos, não é claro que as diferentes versões linguísticas dessas disposições cobrem a mesma realidade nacional subjacente. Assim, em certas versões linguísticas, os termos utilizados podem ser os do direito penal em sentido estrito, enquanto, em outras versões linguísticas, a sua interpretação pode extrapolar desse quadro estritamente penal.
- 64 Importa notar, por outro lado, que, no caso vertente, a responsabilidade do Conselho não está posta em causa enquanto autoridade legislativa, autora das disposições em questão, mas enquanto autoridade administrativa, responsável pela sua aplicação.
- 65 Ora, as dificuldades acima mencionadas sobre a interpretação das disposições em questão causaram necessariamente dificuldades consideráveis na sua aplicação, conforme demonstra a abundante jurisprudência do Tribunal Geral relativa a esta questão controvertida [v., além dos acórdãos Sison I e Sison II, referidos no n.º 1 *supra*, acórdãos do Tribunal Geral de 12 de Dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, dito «OMPI» (T-228/02, Colect., p. II-4665); de



11 de Julho de 2007, Al-Aqsa/Conselho, denominado «Al-Aqsa I» (T-327/03, não publicado na Colectânea); PMOI I, referido no n.º 48 *supra*; de 4 de Dezembro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, dito «PMOI II» (T-284/08, Colect., p. II-3487, actualmente em recurso no processo C-27/09P); de 2 de Setembro de 2009, El Morabit/Conselho (T-37/07 e T-323/07, não publicado na Colectânea); de 9 de Setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho, dito «Al-Aqsa II» (T-348/07, Colect., p. II-4575); e de 7 de Dezembro de 2010, Fahas/Conselho (T-49/07, Colect., p. II-5555)]. Assim, só através do exame de uma dezena de processos, diferido sobre vários anos, é que o Tribunal Geral elaborou progressivamente um quadro racional e coerente de interpretação das disposições em causa. Esse processo de elaboração gradual da jurisprudência é especialmente perceptível nos n.ºs 91 e seguintes do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, que procedem à síntese dos acórdãos precedentes nesta matéria.

66 Mais concretamente, importa notar, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral não deu nenhuma indicação, no acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, sobre a questão de saber se o acórdão do Raad van State e a decisão do rechtbank podiam ser considerados como decisões tomadas por uma autoridade nacional competente, na acepção do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 (v., a este respeito, acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.º 242). Esse acórdão não pode, portanto, servir de precedente ao Conselho, na acepção da jurisprudência acima referida no n.º 40, no processo de adopção dos actos impugnados nesse caso.

67 No caso vertente, em contrapartida, o Tribunal Geral examinou longamente o conteúdo, o alcance e o contexto das decisões das autoridades nacionais em que se baseavam os actos impugnados, a saber, o acórdão do Raad van State e a decisão do rechtbank, nos n.ºs 46 a 70 do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, e nos n.ºs 88, 90 e 100 a 106 do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, para os quais se remete.

68 No que se refere à qualificação dessas decisões nacionais à luz do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, a

que se procedeu nos n.ºs 107 e seguintes do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, importa notar que, no n.º 111 do dito acórdão Sison II, o Tribunal Geral apresentou, pela primeira vez, certos critérios gerais de interpretação e de aplicação dessas disposições. O Tribunal Geral «consider[ou]», assim, que, à luz tanto dos termos, do contexto e das finalidades das disposições em causa no caso como do papel preponderante desempenhado pelas autoridades nacionais no processo de congelamento de fundos previsto no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, uma decisão de «abertura de inquéritos ou de processos» deve, para poder ser validamente invocada pelo Conselho, inscrever-se no âmbito de um processo nacional destinado directa e principalmente à imposição de uma medida preventiva ou repressiva contra o interessado, a título de luta contra o terrorismo e devido ao seu envolvimento neste. O Tribunal Geral precisou que não satisfaz esta exigência a decisão de uma autoridade judiciária nacional que só se pronuncie a título acessório e incidental sobre o possível envolvimento do interessado numa actividade como esta, no âmbito de um litígio relativo, por exemplo, a direitos e deveres de carácter civil.

69 Nesse caso, no n.º 113 do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, o Tribunal Geral deduziu do critério de interpretação restritiva que acabava de inferir que os processos em causa do demandante, aí recorrente, no Raad van State e no rechtbank não tinham de modo algum por objecto a repressão da sua eventual participação em actos terroristas, mas unicamente a fiscalização da legalidade da decisão do Secretário de Estado da Justiça neerlandês que recusou reconhecer-lhe o estatuto de refugiado e conceder-lhe uma autorização de residência nos Países Baixos.

70 Contudo, o Tribunal Geral reconheceu igualmente, no n.º 114 do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, que o Raad van State e o rechtbank tinham tomado conhecimento, no âmbito desses processos, do processo do Serviço de Segurança Interna dos Países Baixos (BVD) relativo ao alegado envolvimento do demandante em certas actividades terroristas nas Filipinas, embora não tenham, contudo, decidido abrir um inquérito por esses factos e, muito menos, instaurar um processo ao demandante.

- 71 Importa, por outro lado, sublinhar que, contrariamente ao que sustenta o demandante, a recusa do Secretário de Estado da Justiça de lhe reconhecer o estatuto de refugiado e de lhe conceder uma autorização de residência nos Países Baixos, no essencial, baseada no facto de o demandante ter dirigido ou tentado dirigir desde os Países Baixos a New People's Army (NPA), ramo militar do Partido Comunista das Filipinas (CPP) responsável por um grande número de actos terroristas nas Filipinas, foi aprovada, no essencial, pelo rechtbank, na sequência do acórdão do Raad van State e depois de esse órgão jurisdicional ter tomado conhecimento do processo do BVD (v. acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, n.ºs 63, 66 e 68 a 70). Por conseguinte, o Conselho não incorreu em nenhum erro de apreciação ao fazer referência a essas circunstâncias factuais nem desrespeitou os limites impostos ao seu poder discricionário.
- 72 Por fim, importa recordar que, no acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra* (n.ºs 88, 89 e 122), o Tribunal Geral declarou improcedente o fundamento do demandante relativo a um erro manifesto de apreciação dos factos. O Tribunal Geral declarou, em especial, que as alegações em matéria de facto contidas na exposição dos fundamentos junta em anexo aos actos impugnados estavam devidamente justificadas pelos elementos dos autos apresentados ao Tribunal e, mais concretamente, pelas constatações de facto soberanamente feitas pelo Raad van State e pelo rechtbank. Ora, essas alegações de facto respeitam à participação do demandante em actos terroristas cometidos nas Filipinas, pelo seu papel como dirigente no CPP e na NPA, bem como aos contactos que estabeleceu com dirigentes de outras associações terroristas (v., a este respeito, n.ºs 46 a 70 do acórdão Sison I, referido no n.º 1 *supra*, reproduzidos igualmente no n.º 106 do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*).
- 73 Nestas circunstâncias, importa considerar que, a respeito, em primeiro lugar, da complexidade das apreciações jurídicas e factuais exigidas para decidir o caso em apreço, em segundo lugar, das dificuldades de interpretação e de aplicação do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, nas circunstâncias do caso em apreço e na falta de um precedente jurisprudencial assente antes da prolação do acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*, e, em terceiro lugar, da importância fundamental dos objectivos de interesse geral ligados ao combate ao terrorismo internacional prosseguidos pelo referido regulamento,

a violação pelo Conselho das referidas disposições, embora demonstrada com clareza, explica-se pelos constrangimentos e responsabilidades específicas que recaíam sobre essa instituição e constitui uma irregularidade que uma administração normalmente prudente e diligente podia ter cometido em circunstâncias análogas.

- 74 O Tribunal Geral considera, por conseguinte, que a violação, no caso vertente, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, embora claramente demonstrada, não pode ser considerada como uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, susceptível de fazer a Comunidade incorrer em responsabilidade extracontratual perante o demandante.

Quanto à constituição da responsabilidade da Comunidade por violação alegada dos direitos fundamentais do demandante

- 75 No caso em apreço, é pacífico que os direitos fundamentais cuja violação é alegada pelo demandante constituem normas jurídicas que têm por objecto conferir direitos aos particulares. A violação dessas normas, admitindo que está demonstrada, é, assim, susceptível de fazer a Comunidade incorrer em responsabilidade extracontratual, se fosse suficientemente caracterizada.
- 76 A este respeito, o demandante não invoca a ilegalidade enquanto tal, à luz dos direitos fundamentais, do regime geral do congelamento de fundos regulamentado pelo Regulamento n.º 2580/2001, mas apenas a aplicação errada desse regulamento nas circunstâncias específicas do caso em apreço, aplicação essa que levou à referida violação.

- 77 Quanto ao demais, a conformidade por norma desse regime, ou de regimes análogos resultantes da regulamentação de outras resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com os direitos fundamentais dos interessados está claramente demonstrada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral (v., no que respeita ao direito de propriedade, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, referido no n.º 60 *supra*, n.ºs 361 a 366, e acórdão do Tribunal Geral de 9 de Julho de 2009, Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, Colect., p. II-2629, n.ºs 111 e 112; no que respeita ao direito ao respeito da vida privada e familiar, acórdão do Tribunal Geral de 12 de Julho de 2006, Ayadi/Conselho, T-253/02, Colect., p. II-2139, n.º 126, não infirmado pelo Tribunal de Justiça em recurso; relativamente ao respeito da presunção de inocência, acórdãos El Morabit/Conselho, referido no n.º 65 *supra*, n.º 40, e Fahas/Conselho, referido no n.º 65 *supra*, n.ºs 64 a 68).
- 78 Assim, não é a imposição das medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001, enquanto tal, que constitui uma violação dos direitos fundamentais do demandante, mas unicamente a circunstância de essas medidas lhe terem sido impostas, pelos actos impugnados, em condições não conformes com as previstas, precisamente com vista a limitar as possibilidades de ingerência das autoridades públicas no exercício desses direitos (v. n.ºs 50 e 51 *supra*), pelo artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.
- 79 Ora, já se declarou acima que essa não conformidade dos actos impugnados com os requisitos previstos pelo artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, sem dúvida constitutiva de uma ilegalidade, não pode, contudo, ser considerada como uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário, susceptível de fazer a Comunidade incorrer em responsabilidade extracontratual perante o demandante.
- 80 Uma vez que a violação alegada dos direitos fundamentais do demandante é indissociável dessa ilegalidade e apenas a essa ilegalidade é devida, há que concluir que não é, portanto, suficientemente caracterizada para ser susceptível, nas circunstâncias específicas do caso em apreço, de fazer a Comunidade incorrer em responsabilidade extracontratual (v., por analogia, acórdão Artegodan/Comissão, referido no n.º 32 *supra*, n.ºs 131, 132 e 136).

- 81 A este respeito, importa acrescentar que nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia nem a CEDH, que garantem o direito a um recurso jurisdicional efectivo, se opõem a que a constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade fique sujeita, nas circunstâncias como as do caso vertente, ao reconhecimento de uma violação suficientemente caracterizada dos direitos fundamentais invocados pelo demandante. No que se refere mais concretamente aos direitos garantidos pelo Protocolo n.º 1 da CEDH, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem teve, além disso, em conta as «diferentes restrições que decorrem dos elementos a provar no âmbito da acção» de indemnização por responsabilidade extracontratual da Comunidade, as quais compreendem, segundo uma jurisprudência assente, o requisito relativo à existência dessa violação, para chegar à conclusão de que o direito comunitário oferece uma protecção equivalente dos direitos fundamentais à protecção assegurada pelo mecanismo da CEDH (v. TEDH, acórdão *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* de 30 de Junho de 2005, *Colectânea dos acórdãos e decisões*, 2005-VI, §§ 88, 163 e 165).
- 82 Resulta de todas as considerações precedentes que não está preenchido, no caso vertente, o requisito de constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade relativo à natureza ilícita do comportamento censurado ao Conselho.
- 83 Por conseguinte, há que julgar a acção improcedente, sem que seja necessário apreciar os demais requisitos de constituição da responsabilidade extracontratual da Comunidade.

### Quanto às despesas

- 84 Nos termos do artigo 87.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral decide sobre as despesas no acórdão ou despacho que ponha termo à instância. Em conformidade com essa disposição, as despesas foram reservadas para final pelo acórdão Sison II, referido no n.º 1 *supra*.

- 85 O artigo 87.º, n.º 3, do Regulamento de Processo dispõe que o Tribunal Geral pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou perante circunstâncias excepcionais. O artigo 87.º, n.º 4, do referido regulamento dispõe, além disso, que os Estados-Membros e as instituições que intervieram no processo suportam as respectivas despesas.
- 86 No caso em apreço, o Conselho ficou vencido no seu pedido de anulação, mas o demandado ficou vencido no seu pedido de indemnização. Uma vez que os pedidos de anulação e de indemnização foram decididos separadamente ao longo do processo, é feita uma justa aplicação das referidas disposições decidindo-se que o Conselho suportará todas as despesas das partes principais relativas ao recurso de anulação e que o demandante suportará todas as despesas das partes principais relativas à acção de indemnização. Além disso, há que declarar que o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada)

decide:

- 1) **A acção de indemnização é julgada improcedente.**
  
- 2) **O Conselho da União Europeia suportará, no que respeita às despesas relativas ao recurso de anulação, as suas próprias despesas e as despesas de Jose Maria Sison.**

- 3) **J. M. Sison suportará, no que respeita às despesas relativas à acção de indemnização, as suas próprias despesas e as despesas do Conselho.**
  
- 4) **O Reino dos Países Baixos, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Forwood

Dehousse

Prek

Schwarcz

Popescu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 2011.

Assinaturas