



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

21 de março de 2014 *

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã — Regulamento (CE) n.º 881/2002 — Congelamento de fundos e de recursos económicos de uma pessoa na sequência da sua inclusão numa lista estabelecida por um órgão das Nações Unidas — Comité de Sanções — Inclusão subsequente no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 — Recusa da Comissão de cancelar esta inclusão — Ação por omissão — Direitos fundamentais — Direito de audiência, direito a uma fiscalização jurisdicional efetiva e direito ao respeito da propriedade»

No processo T-306/10,

Hani El Sayyed Elsebai Yusef, residente em Londres (Reino Unido), representado inicialmente por E. Grieves, barrister, e H. Miller, solicitor, e em seguida por E. Grieves, H. Miller e P. Moser, QC, e R. Graham, solicitor,

demandante,

contra

Comissão Europeia, representada por E. Paasivirta, M. Konstantinidis e T. Scharf, na qualidade de agentes,

demandada,

apoiada pelo:

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por E. Finnegan e R. Szostak e, em seguida, por E. Finnegan, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido com vista a obter a declaração, em conformidade com o artigo 265.º TFUE, de que a Comissão se absteve ilegalmente de proceder à revogação do Regulamento (CE) n.º 1629/2005 da Comissão, de 5 de outubro de 2005, que altera pela quinquagésima quarta vez o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho (JO L 260, p. 9), na parte em que esse ato diz respeito ao demandante,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção),

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

* Língua do processo: inglês.

secretário: J. Weychert, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 9 de outubro de 2012,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 Em 29 de setembro de 2005, o comité instituído pela Resolução 1267 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir, respetivamente, «Comité de Sanções» e «Conselho de Segurança») acrescentou o nome do demandante, Hani El Sayyed Elsebai Yusef, identificado como pessoa associada à organização Al-Qaida, à sua lista recapitulativa das pessoas e das entidades cujos fundos e outros recursos económicos devem ser congelados por força de diversas resoluções do Conselho de Segurança [nomeadamente, as Resoluções 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1562 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) e 1989 (2011)], destinadas a combater as ameaças que os atos de terrorismo fazem pesar sobre a paz e a segurança internacionais (a seguir «lista do Comité de Sanções»).
- 2 Através do Regulamento (CE) n.º 1629/2005 da Comissão, de 5 de outubro de 2005, que altera pela quinquagésima quarta vez o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho (JO L 260, p. 9), o nome do demandante foi acrescentado à lista do Anexo I 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, 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 do Afeganistão (JO L 139, p. 9) (a seguir «lista controvertida»). Assim sendo, os seus bens e outros recursos financeiros foram congelados na Comunidade Europeia, em conformidade com as disposições substantivas do Regulamento n.º 881/2002.
- 3 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de janeiro de 2006 e dirigida contra o Conselho da União Europeia, o demandante interpôs recurso de anulação do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1629/2005, na medida em que esses atos lhe diziam respeito. Por despacho do Tribunal Geral de 31 de maio de 2006, Yusef/Conselho (T-2/06, não publicado na Coletânea), este recurso foi julgado manifestamente inadmissível, uma vez que foi interposto intempestivamente.
- 4 Em 3 de setembro de 2008, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão nos processos apensos Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, a seguir «acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça»).
- 5 Por requerimentos de 7 de março de 2009, dirigidos ao Conselho da União Europeia e à Comissão das Comunidades Europeias, o demandante requereu o acesso aos documentos que essas instituições utilizaram para justificar a inclusão do seu nome na lista controvertida.
- 6 Por ofício de 23 de abril de 2009, a Comissão enviou ao demandante três documentos, a saber: i) o comunicado SC/8516 do Comité de Sanções, de 3 de outubro de 2005, relativo à inclusão do nome do demandante, juntamente com outros, na sua lista; ii) o comunicado SC/8520 do Comité de Sanções, de

10 de outubro de 2005, relativo à alteração dos dados pessoais do demandante, conforme figuram associados ao seu nome na lista do referido Comité; iii) o comunicado SC/8815 do Comité de Sanções, de 24 de agosto de 2006, relativo a uma nova alteração dos mesmos dados pessoais.

- 7 O demandante interpôs recurso para a High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales) Divisão da Magistratura Real, a seguir «High Court»], da medida nacional de congelamento dos seus fundos aprovada a seu respeito pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (a seguir «FCO»), paralelamente à aprovação do Regulamento n.º 1629/2005. No âmbito deste recurso, o FCO levou a cabo numerosas diligências junto do Comité de Sanções, tendo em vista permitir ao demandante conhecer os motivos da sua inclusão na lista desse comité e a identidade do Estado que pediu essa inclusão. Nenhuma dessas diligências teve sucesso, mas, num depoimento prestado na qualidade de testemunha em 19 de junho de 2009 na High Court, o chefe da equipa de sanções do FCO, proferindo uma declaração em nome deste, disse o seguinte:

«De acordo com o processo de revisão conforme definido [pela regulamentação aplicável], o FCO reuniu os elementos de informação de que o Governo dispõe a fim de examinar a designação do [demandante] à luz dos critérios enunciados nas resoluções pertinentes [do Conselho de Segurança]. Neste processo de reapreciação, o FCO concluiu que já não havia motivo para a inclusão do [nome do demandante] na lista [do Comité de Sanções] a título do regime [instaurado pela Resolução 1267 (1999) do Conselho de Segurança]. Foram solicitadas informações complementares, que ainda não foram facultadas pelo Estado que propôs o nome do [demandante]. Por conseguinte, o Reino Unido irá contactar o Comité [de Sanções] a fim de lhe assinalar que já não há motivo para a inclusão do [demandante]. O Reino Unido também irá apresentar um pedido de cancelamento do [nome do demandante] da lista [do Comité de Sanções] e esforçar-se-á por alcançá-lo.»

- 8 A United Kingdom Supreme Court (Supremo Tribunal do Reino Unido), através do seu acórdão de 27 de janeiro de 2010, *Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants)*, *Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani el Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant)* [2010] UKSC 2 & [2010] UKSC 5, anulou a medida nacional de congelamento de fundos do demandante, considerando que a referida medida tinha sido adotada *ultra vires*.
- 9 O demandante solicitou à Comissão, por requerimento de 18 de março de 2010, que fazia referência ao acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça e ao acórdão da United Kingdom Supreme Court, já referido, que retirasse o seu nome da lista controvertida, nomeadamente com base nos seguintes fundamentos:
- o seu nome tinha sido incluído nessa lista de forma automática devido à sua inclusão na lista do Comité de Sanções, sem que a Comissão tivesse procedido a uma avaliação independente e imparcial;
 - não lhe foi comunicado nenhum dos motivos para esta inclusão, em violação dos seus direitos fundamentais e em desrespeito pelos princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi I;
 - o Reino Unido, após ter examinado os elementos de prova nos quais se baseava a inclusão do seu nome na lista do Comité de Sanções, tinha concluído que os critérios de inclusão não se verificavam.
- 10 O demandante também solicitou à Comissão que lhe comunicasse com urgência as informações complementares relativas aos motivos que justificam a inclusão do seu nome na lista controvertida.

Tramitação do processo e novos desenvolvimentos na pendência da instância

- 11 Uma vez que a Comissão não deu seguimento ao requerimento do demandante, de 18 de março de 2010, no prazo de dois meses previsto no artigo 265.º TFUE, este intentou a presente ação através de petição inicial apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de julho de 2010.
- 12 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, o demandante apresentou um pedido de apoio judiciário, ao abrigo do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Este requerimento foi deferido por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral de 22 de outubro de 2010.
- 13 Em 29 de julho de 2010, o Comité de Sanções reviu a inscrição do nome do demandante na sua lista, em conformidade com o processo de revisão previsto pelo n.º 25 da Resolução 1822 (2008) do Conselho de Segurança. O objetivo dessa revisão era garantir que a referida lista estivesse tão correta e atualizada quanto possível e confirmar que a inclusão do interessado se mantinha justificada. Nessa revisão, o nome do demandante foi mantido na lista do Comité de Sanções.
- 14 Em 31 de agosto de 2010, a Comissão recebeu do Comité de Sanções, em resposta ao seu pedido de 26 de janeiro de 2010, a exposição de motivos que tinham servido de base à inclusão de várias pessoas na lista do referido comité, entre as quais o demandante.
- 15 A Comissão comunicou ao demandante, por ofício de 10 de setembro de 2010, a exposição de motivos em questão, indicando que essa exposição de motivos tinha servido de base à sua inclusão na lista controvertida (a seguir «exposição de motivos») e convidou-o a apresentar as suas observações até 10 de dezembro de 2010.

- 16 A exposição de motivos tem o seguinte teor:

«[O demandante] era um membro do Jihad islâmico egípcio [...] [O demandante] e um certo número de outros membros do Jihad islâmico egípcio juntaram-se à Al-Qaida [...] no início dos anos noventa.

O Jihad islâmico egípcio, dirigido pelo tenente de Osama bin Laden, Aiman al-Zawahiri [...], é responsável pelo bombardeamento da Embaixada do Egipto em Islamabad em 1995. O grupo recebeu, desde 1998, a maior parte dos seus fundos da Al-Qaida e, em 2001, juntou-se à Al-Qaida.

[O demandante] forneceu apoio material à Al-Qaida e conspirou para cometer atos de terrorismo. Viajou a nível internacional utilizando documentos falsos, recebeu formação militar e pertenceu às células e aos grupos que procederam a operações terroristas através do recurso à força e à violência, o que abrange a intimidação, a ameaça e os danos a propriedades públicas e privadas, e opôs-se às atividades das autoridades públicas. [O demandante] deu instruções a outros para se deslocarem ao Afeganistão para aí participarem nos combates. Utilizou uma página da Internet para apoiar os atos terroristas cometidos pela Al-Qaida e para manter contacto com um certo número de simpatizantes em todo o mundo.

[O demandante] é procurado pelas autoridades egípcias devido ao seu envolvimento em crimes de terrorismo cometidos dentro e fora do Egipto, incluindo a colusão criminosa com intensão de cometer atos de homicídio premeditado, a destruição de propriedades, a posse ilegal de armas de fogo, de munições e de explosivos, a filiação num grupo terrorista, a contrafação de documentos oficiais e outros, e o furto.»

- 17 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de outubro de 2010, a Comissão invocou a exceção de inadmissibilidade da presente ação nos termos do artigo 114.º do Regulamento de Processo.

- 18 Em 30 de setembro de 2010, o Tribunal Geral proferiu o seu acórdão no processo Kadi/Comissão (T-85/09, Colet., p. II-5177, a seguir «acórdão Kadi II do Tribunal Geral»).
- 19 Por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral de 19 de novembro de 2010, o Conselho foi autorizado a intervir em apoio da posição do Comissão.
- 20 Em 30 de novembro de 2010, o Comité de Sanções indeferiu o pedido de cancelamento do nome do demandante da sua lista, que fora apresentado pelo Reino Unido. Decorre de um ofício de 2 de dezembro de 2011 do presidente do Comité de Sanções dirigido à Comissão que, «pelo menos, um Estado-Membro do [Comité de Sanções] concluiu que não podia estar de acordo sobre o facto de [o demandante] já não satisfazer os critérios de inclusão na lista [do referido comité]».
- 21 Por carta de 9 de dezembro de 2010, o demandante apresentou as suas observações à Comissão em resposta à exposição de motivos.
- 22 Em conformidade com o previsto no artigo 7.º-C, n.º 3, do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1286/2009 do Conselho, de 22 de dezembro de 2009 (JO L 346, p. 42), a Comissão procedeu então à revisão da sua decisão de incluir o nome do demandante na lista controvertida, à luz dessas observações e seguindo o procedimento referido no artigo 7.º-B, n.º 2, do Regulamento n.º 881/2002. A Comissão também transmitiu o resultado dessa revisão ao Comité de Sanções.
- 23 Por despacho do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 14 de março de 2011, foi decidido que a exceção de inadmissibilidade seria apreciada juntamente com o mérito.
- 24 Por medida de organização do processo de 17 de novembro de 2011, o Tribunal Geral (Segunda Secção) convidou as partes a informarem-no sobre o estado do processo de revisão instaurado no processo em causa nos termos do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009 (a seguir «processo de revisão»), e, no pressuposto de uma decisão acerca da revisão ainda não ter sido tomada, convidou a Comissão a indicar-lhe as razões e a comunicar-lhe a data aproximativa da sua aprovação.
- 25 Por ato apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de dezembro de 2011, o demandante informou o Tribunal Geral de que não estava em condições de responder a este pedido, uma vez que não tinha recebido nenhuma informação ou correspondência por parte da Comissão desde o seu requerimento de 9 de dezembro de 2010.
- 26 Por ofício apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de dezembro de 2011, a Comissão informou o Tribunal de que tinha convidado o Comité de Sanções a reagir às observações do demandante de 9 de dezembro de 2010 para poder dar por encerrada a sua revisão. Expôs que, após ter insistido por várias vezes junto desse comité, acabou finalmente por receber deste, em 2 de dezembro de 2011, uma comunicação que indicava que o referido comité «[estava] ativamente a investigar» o assunto. A Comissão sustentou que seria judicioso aguardar pelo fim da investigação do Comité de Sanções. Contudo, disponibilizou-se para atuar «com toda a celeridade necessária» e manifestou o seu desejo de estar em condições de concluir o processo de revisão «durante o primeiro trimestre de 2012».
- 27 Por ofício apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de dezembro de 2011, o Conselho confirmou as informações da Comissão.
- 28 Por ofício apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de dezembro de 2011, a Comissão informou o Tribunal de que tinha recebido do presidente do Comité de Sanções uma nova comunicação escrita datada de 15 de dezembro de 2011, relacionada com o caso do demandante, que

juntou em anexo ao referido ofício, e reiterou que esperava estar em condições de concluir o seu processo de revisão durante o primeiro trimestre de 2012. A referida comunicação refere nomeadamente o seguinte:

«Quanto à alegação de que as provas relativas a este processo terão sido obtidas através do recurso à tortura, o Estado de residência [do demandante] comunicou o seu ponto de vista ao [Comité de Sanções] no seu ofício que é junto em anexo, datado de 7 de dezembro de 2011. Um outro membro do [Comité de Sanções] afirmou que [o demandante] é conhecido por dirigir o ‘Al-Maqreze Center for Historical Studies’, com sede no Reino Unido. Existe conteúdo radical disponível na página *Web* desse centro (www.almaqreze.net).»

- 29 O ofício da Representação Permanente do Reino Unido nas Nações Unidas (ONU) ao presidente do Comité de Sanções, de 7 de dezembro de 2011, junto em anexo à referida comunicação, expõe designadamente o seguinte:

«[O demandante] contesta presentemente nos órgãos jurisdicionais do Reino Unido a decisão de o Reino Unido apoiar a sua designação nos termos da Resolução 1989 (2011) do Conselho de Segurança. No âmbito desse recurso, alega que as provas apresentadas contra si ‘foram obtidas ou através do recurso à tortura dos seus colegas, ou forjadas pelas autoridades egípcias’. Por conseguinte, [o demandante] não afirma que sabe que as provas contra si foram obtidas através do recurso à tortura, mas antes que crê que essas provas não são fiáveis por uma de duas razões plausíveis.

O Reino Unido insiste no facto de que não tem nenhum motivo para crer que as informações que tomou em consideração quando decidiu suscitar as suas reservas a respeito da designação [do demandante] foram obtidas através do recurso à tortura ou forjadas pelas autoridades egípcias, como [o demandante] alega.

[O demandante] dispõe da possibilidade de recorrer diretamente ao [Comité de Sanções] para que o seu nome seja cancelado da lista. Desde 3 de junho de 2010, o demandante tem o direito de apresentar um pedido de cancelamento ao Gabinete do Provedor.

O Reino Unido revê atualmente a designação [do demandante] e voltará a contactar o [Comité de Sanções] logo que o processo esteja concluído.»

- 30 Por ofício de 11 de janeiro de 2012, a Comissão informou ao demandante que a revisão do seu caso ainda estava em curso e comunicou-lhe os elementos de acusação adicionais constantes da carta do presidente do Comité de Sanções de 15 de dezembro de 2011, já referida, convidando-o a apresentar-lhe as suas observações a esse respeito até 1 de fevereiro de 2012.
- 31 Por carta de 1 de fevereiro de 2012, o demandante apresentou as suas observações à Comissão.
- 32 Por ato apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 1 de maio de 2012, o demandante remeteu ao Tribunal uma cópia dos documentos referidos nos n.ºs 30 e 31, *supra*.
- 33 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Segunda Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.
- 34 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de setembro de 2012, o demandante apresentou um pedido de medidas de organização do processo destinado a que certas questões fossem colocadas à Comissão. A este requerimento foi junta uma carta do demandante à Comissão de 13 de setembro de 2012, bem como um determinado número de documentos desclassificados por si recebidos recentemente dos UK Security Services (Serviços de Segurança do Reino Unido).

35 Por ofício apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de setembro de 2012, a Comissão informou ao Tribunal que tinha recebido outra comunicação escrita do presidente do Comité de Sanções, datada de 21 de março de 2012, relacionada com o caso do demandante, que juntou em anexo ao referido ofício, e indicou, com base em informações oficiosas comunicadas pela sua delegação em Nova Iorque (Estados Unidos), que o processo de revisão, pelo Comité de Sanções, do caso do demandante podia ser objeto de decisão em 23 de dezembro de 2012. A referida comunicação expõe designadamente o seguinte:

«Na sequência das minhas precedentes comunicações de 2 e 15 de dezembro de 2011, gostaria de referir que o Estado de designação informou ao Comité [de Sanções] que se opõe à divulgação da sua identidade como Estado de designação. Além disso, as autoridades desse Estado confirmaram que, ‘nos termos da sua recente revisão do caso [do demandante], chegaram à conclusão de que subsistiam ligações e relações entre [o demandante] e a Al-Qaida, uma vez que é membro do grupo Al-jihad, que tem ligações à organização Al-Qaida’.»

36 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 9 de outubro de 2012, após a qual a causa passou à fase da deliberação.

37 Em 18 de julho de 2013, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão nos processos apensos Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, a seguir «acórdão Kadi II do Tribunal de Justiça»).

Pedidos das partes

38 O demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- Declarar que a abstenção da Comissão de cancelar o seu nome da lista controvertida é ilegal;
- Ordenar à Comissão que cancele o seu nome da referida lista;
- Condenar a Comissão no pagamento das despesas, inclusive das importâncias adiantadas pelo cofre do Tribunal Geral a título do apoio judiciário.

39 A Comissão, apoiada pelo Conselho, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- Julgar a ação inadmissível e/ou improcedente;
- Condenar o demandante nas despesas.

40 Na audiência, o demandante desistiu tanto do seu pedido destinado a que fosse dirigida à Comissão a injunção de cancelar o seu nome da lista controvertida como do seu pedido de medidas de organização do processo, o que ficou registado na ata da audiência.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

41 Em primeiro lugar, a Comissão e o Conselho sustentam que a presente ação por omissão corresponde, no essencial, a um recurso de anulação do Regulamento n.º 1629/2005, interposto manifestamente fora de prazo e, por conseguinte, inadmissível.

- 42 Por outro lado, o demandante não tem legitimidade ativa para, pela via da ação por omissão, invocar a não revogação do Regulamento n.º 1629/2005, pois absteve-se de agir no sentido de requerer a anulação desse regulamento quando este foi adotado em 2005. Agindo deste modo, o demandante tenta contornar a expiração do prazo de ordem pública para interposição de um recurso de anulação que está previsto no artigo 230.º CE (atual artigo 263.º TFUE), o que lhe está vedado por jurisprudência inveterada e assente. Segundo o Conselho, não seria do interesse da boa administração da justiça conceder aos interessados um prazo, na prática ilimitado, para a interposição de um recurso suscetível de conduzir à revogação, retroativa ou não, de uma medida de congelamento de fundos.
- 43 Em segundo lugar, a Comissão e o Conselho alegam que, em todo o caso, a presente ação é inadmissível, pois não está estabelecido que, no momento em que, em 18 de março de 2010, a Comissão foi convidada a agir, na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, estava obrigada, nos termos do direito da União Europeia, a revogar o Regulamento n.º 1629/2005, na parte em que diz respeito ao demandante.
- 44 O Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, não prevê nenhuma obrigação de agir a pedido da pessoa em questão. A Comissão tem unicamente o dever, ao abrigo do artigo 7.º-C, n.º 2, do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, de comunicar ao interessado os motivos da inclusão do seu nome na lista controvertida «[l]ogo que a exposição [de] motivos solicitada seja fornecida pelo Comité de Sanções», e, seguidamente, nos termos do artigo 7.º-C, n.º 3, do Regulamento n.º 881/2002, de rever a sua decisão, «[c]aso sejam apresentadas observações» pelo interessado. A Comissão considera que não está obrigada a iniciar o processo de revisão sem antes ter recebido a exposição de motivos do Comité de Sanções e as fases que estão previstas no artigo 7.º-C, n.º 2, do Regulamento n.º 881/2002 terem sido seguidas até ao seu termo.
- 45 Ora, no caso em apreço, visto que o Comité de Sanções ainda não tinha transmitido a exposição de motivos à Comissão na data em que foi proposta a ação, esta instituição não se absteve de tomar uma medida que lhe incumbisse adotar.
- 46 Seguidamente, o demandante beneficiou devidamente das garantias processuais previstas pelo Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, e a revisão da sua inclusão na lista ainda está em curso.
- 47 Em terceiro lugar, o Conselho e a Comissão alegam que a improcedência por inadmissibilidade da presente ação não priva o demandante da possibilidade de interpor um recurso administrativo ou jurisdicional contra a medida de congelamento dos seus bens.
- 48 A este respeito, essas instituições expõem, em primeiro lugar, que os direitos de defesa das pessoas e entidades incluídas na lista do Comité de Sanções são presentemente consagrados pelo Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009. Nos termos do artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, as pessoas cujos nomes foram incluídos na lista controvertida antes de 3 de setembro de 2008 e que nela continuam a figurar podem apresentar à Comissão um pedido de exposição de motivos que levaram à sua inclusão e a Comissão está obrigada a comunicar-lhes a exposição de motivos que receber do Comité de Sanções, dando-lhes a possibilidade de apresentarem as suas observações. Por conseguinte, a Comissão está obrigada a rever a sua decisão de impor aos interessados o congelamento dos seus bens e a decisão que tome a respeito dessa revisão constitui um ato destinado a produzir efeitos jurídicos na aceção do artigo 263.º TFUE, suscetível de recurso para o juiz da União.
- 49 No caso em apreço, a exposição de motivos redigida pelo Comité de Sanções em 7 de setembro de 2010 foi comunicada ao demandante em 10 de setembro de 2010, tendo-o a Comissão convidado a apresentar as suas observações até 10 de dezembro de 2010. As referidas observações foram seguidamente comunicadas pela Comissão ao Comité de Sanções.

- 50 Por outro lado, mesmo caso o Tribunal Geral viesse a julgar a presente ação procedente, a verdadeira solução do litígio, no tocante à manutenção do congelamento de fundos do demandante, dependeria do resultado do procedimento administrativo de revisão atualmente em curso.
- 51 Em segundo lugar, o Conselho e a Comissão remetem para as possibilidades que existem de recorrer ao Gabinete do Provedor de Justiça criado pela Resolução 1904 (2009) do Conselho de Segurança.
- 52 O demandante contesta esta argumentação e sustenta que a presente ação por omissão é admissível.

Apreciação do Tribunal Geral

- 53 Quanto à argumentação apresentada em primeiro lugar pela Comissão e o Conselho, há, desde logo, que referir que a presente ação se destina unicamente a que seja «declara[do] que a abstenção da Comissão de cancelar o seu nome da lista controvertida é ilegal» e que não tem por objeto a anulação de ato nenhum. Por conseguinte, semelhante ação constitui formalmente uma ação por omissão nos termos do artigo 265.º TFUE e não um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE.
- 54 É certo que, como recordam corretamente a Comissão e o Conselho, um demandante não pode contornar a expiração do prazo para interposição de um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE contra um ato de uma instituição através do «artifício processual» da proposição de uma ação por omissão nos termos do artigo 265.º TFUE, dirigida contra a recusa de essa instituição anular ou revogar o referido ato (acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de abril de 1962, Meroni e o./Alta Autoridade, 21/61 a 26/61, Recueil, pp. 143, 155, Colet.,1962-1964, p. 43).
- 55 Mais especificamente, não basta alegar que tal ato foi tomado em violação do Tratado FUE, a partir do momento em que este prevê, nomeadamente no seu artigo 263.º, outros meios pelos quais um ato da União pretensamente ilegal pode ser impugnado e, eventualmente, anulado através de recurso interposto por uma parte devidamente habilitada. Admitir que os interessados possam pedir à instituição de que emana um ato a sua revogação e, em caso de abstenção da referida instituição, demandá-la no juiz da União por omissão ilegal de uma decisão, significaria abrir-lhes um meio de impugnação paralelo ao do artigo 263.º TFUE, que não estaria sujeito às condições previstas no Tratado. Por conseguinte, tal ação não preenche os requisitos do artigo 265.º TFUE, pelo que deve ser julgada inadmissível (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 1969, Eridania e o./Comissão, 10/68 e 18/68, Colet.,1969-1970, p. 171, n.ºs 16 a 18).
- 56 Ora, no caso em apreço, o prazo para a interposição de um recurso de anulação dirigido contra o Regulamento n.º 1629/2005 que decretou originalmente o congelamento de fundos do demandante expirou em 30 de dezembro de 2005 e é precisamente a recusa de a Comissão revogar esse regulamento que constitui a alegada omissão no quadro da presente ação.
- 57 Mais ainda, o demandante tinha interposto recurso de anulação do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1629/2005, por petição cuja cópia deu entrada por via de telecópia na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de dezembro de 2005. Porém, visto que o original desse recurso só foi apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de janeiro de 2006, devido a um erro do escritório de advogados que representava o demandante, imputável à inexperiência de uma jovem secretária e ao período de Natal, esse recurso foi julgado manifestamente inadmissível, por interposição fora de prazo, pelo despacho Yusef/Conselho, já referido.
- 58 Posto isto, de um ponto de vista puramente subjetivo, esta última circunstância é mais de natureza a revelar que o demandante não procura contornar a expiração do prazo de recurso de anulação pela via da presente ação por omissão, pois não se voltou a manifestar junto da Comissão até 7 de março de 2009, ou seja, durante aproximadamente três anos após o seu recurso ter sido julgado inadmissível.

- 59 Na realidade, foram os novos elementos, ocorridos bem após a adoção do Regulamento n.º 1629/2005, e a negação de provimento ao recurso de anulação dele interposto por inadmissibilidade que, como seguidamente se expõe, levaram a que o demandante, num primeiro momento, em 7 de março de 2009, pedisse o acesso aos documentos utilizados pela Comissão para justificar o congelamento dos seus fundos (v. n.º 5, *supra*), num segundo momento, em 18 de março de 2010, pedisse à Comissão que cancelasse a inclusão do seu nome da lista controvertida (v. n.º 9, *supra*) e, num terceiro momento, em 23 de julho de 2010, visto a Comissão não ter dado seguimento a esse pedido no prazo de dois meses previsto no artigo 265.º TFUE, propusesse a presente ação por omissão.
- 60 Ora, constitui jurisprudência constante que a existência de novos factos substanciais pode justificar a apresentação de um pedido de revisão de uma decisão que não foi impugnada dentro do prazo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de maio de 1985, Esly/Comissão, 127/84, Recueil, p. 1437, n.º 10; e de 14 de junho de 1988, Muysers e Tülp/Tribunal de Contas, 161/87, Colet., p. 3037, n.º 11; despacho do Tribunal Geral de 11 de julho de 1997, Chauvin/Comissão, T-16/97, ColetFP, pp. I-A-237 e II-681, n.º 37).
- 61 Neste contexto, há também que estabelecer uma ligação com a dimensão temporal específica do ato em causa no caso em apreço, que o distingue dos atos que estiveram na origem da jurisprudência referida no n.º 54, *supra*.
- 62 Com efeito, diversamente dos atos destinados a produzirem efeitos definitivos, uma medida de congelamento de fundos nos termos do Regulamento n.º 881/2002 constitui uma medida cautelar de natureza preventiva que não deve ter por finalidade privar os interessados da sua propriedade (acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, n.º 358). Assim, a validade dessa medida é sempre subordinada à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que antecederam a sua aprovação, bem como à necessidade da sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo que lhe é associado.
- 63 É esta natureza por definição provisória da medida de congelamento de fundos que justifica a inaplicabilidade no presente processo da solução jurisprudencial evocada no n.º 54, *supra*. Contrariamente a um ato destinado a produzir efeitos perenes, uma medida de congelamento de fundos nos termos do Regulamento n.º 881/2002 deve poder ser a todo o tempo objeto de um pedido de revisão com vista a verificar se a sua manutenção se revela justificada, e a abstenção da Comissão de deferir tal pedido deve poder ser objeto de uma ação por omissão.
- 64 A este respeito, importa salientar, como fez o Tribunal de Justiça no n.º 365 do seu acórdão Kadi I, que as próprias resoluções do Conselho de Segurança às quais o Regulamento n.º 881/2002 se destina a dar execução preveem um mecanismo de revisão periódico do regime geral das medidas que estabelecem, bem como um procedimento que permite aos interessados submeterem «a todo o tempo» o seu caso ao Comité de Sanções para revisão (v. também n.º 13, *supra*).
- 65 Por último, importa acrescentar que acolher a argumentação das instituições recorrida e interveniente corresponderia a conferir à Comissão, uma vez expirado o prazo para interposição do recurso de anulação de uma medida de congelamento de fundos, o poder excessivo de congelar indefinidamente os fundos de uma pessoa, fora do âmbito de qualquer fiscalização jurisdicional e qualquer que fosse a evolução, ou mesmo o desaparecimento, das circunstâncias que inicialmente justificaram a adoção dessa medida (v. por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 30 de setembro de 2009, Sison/Conselho, T-341/07, Colet., p. II-3625, n.º 116).
- 66 Além disso, nas conclusões apresentadas no processo que deu origem ao acórdão Eridania e o./Comissão, já referido (Recueil, pp. 484, 494; Colet., pp. 180, 189), o advogado-geral K. Roemer já tinha exprimido a opinião de que um recorrente que deixe expirar os prazos fixados para interposição de um recurso de anulação de um ato não pode «pedir a sua anulação» (sic) no âmbito do processo previsto no artigo 265.º TFUE, «exceto se provar a superveniência de factos novos». De igual modo, a formulação precisa do n.º 16 do acórdão Eridania e o./Comissão, já referido, revela que a Eridania teria

podido obter vencimento de causa se tivesse estado em condições de demonstrar que incumbia à Comissão a obrigação legal de revogar as decisões controvertidas, por exemplo, no caso da superveniência de factos novos, como tinha proposto o advogado-geral K. Roemer.

- 67 A via processual seguida no caso em apreço pelo demandante, baseada precisamente na invocação de determinados factos novos, é, por conseguinte, plenamente compatível com a jurisprudência «inveterada e assente» que lhe opõem a Comissão e o Conselho.
- 68 Mais ainda, está expressamente prevista pela regulamentação que já estava em vigor na data do convite a agir (18 de março de 2010), a saber, no artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado, a contar de 26 de dezembro de 2009, pelo Regulamento n.º 1286/2009. Com efeito, por um lado, essa disposição prevê, nos seus n.ºs 1 a 3, um processo de revisão do qual devem especificamente beneficiar as pessoas que, tal como o demandante, tenham sido incluídas na lista controvertida antes de 3 de setembro de 2008 (ou seja, antes da prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça). Essas pessoas podem apresentar à Comissão um pedido de exposição de motivos que serviram de base à sua inclusão na lista controvertida, podem seguidamente apresentar observações a esse respeito e, por conseguinte, a Comissão deve rever a sua decisão de os incluir na lista em causa à luz dessas observações. Por outro lado, a referida disposição prevê, no n.º 4, um processo de revisão do qual deve beneficiar qualquer pessoa incluída na lista controvertida que apresente um novo pedido de cancelamento «baseado em novas provas substanciais». Por conseguinte, deve ser possível utilizar em ambos os casos a via da ação por omissão, nos termos do artigo 265.º TFUE conforme interpretado pela jurisprudência, sempre que a Comissão não proceda à revisão prevista pelo artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002.
- 69 No caso em apreço, os novos elementos, especificamente alegados pelo demandante na sua carta de 18 de março de 2010 enviada à Comissão, são de duas ordens, a saber, por um lado, a prolação, em 3 de setembro de 2008, do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça que enunciou as condições adjetivas e substantivas a satisfazer para a imposição de uma medida de congelamento de fundos, bem como as garantias processuais das quais devem poder beneficiar os interessados, e, por outro lado, a circunstância de o Governo do Reino Unido, após ter examinado, no contexto de um procedimento nacional, as provas sobre as quais repousava a inclusão do seu nome na lista do Comité de Sanções, ter concluído, por volta do mês de junho de 2009, que não preenchia os critérios da inclusão nessa lista e ter anunciado a sua intenção de propor ao referido comité o cancelamento do seu nome da referida lista (v. n.ºs 7 e 9, *supra*).
- 70 Quanto à tomada de posição das autoridades britânicas a favor do demandante, esta resulta do depoimento prestado pelo chefe da equipa de sanções do FCO, na qualidade de testemunha, em 19 de junho de 2009 na High Court (v. n.º 7, *supra*), autorizado a prestar declarações em nome desse ministério. Essa tomada de posição constitui incontestavelmente um elemento novo, visto que o Reino Unido não se tinha originalmente oposto ao congelamento de fundos do demandante decidido pelo Comité de Sanções em 29 de setembro de 2005 (v. n.º 1, *supra*). Com efeito, segundo as regras de funcionamento interno do Comité de Sanções, como vigoravam à época, as medidas de congelamento de fundos eram aprovadas por consenso, ou seja, por unanimidade. Por conseguinte, o Reino Unido, enquanto membro permanente do Conselho de Segurança e, *ipso facto*, do Comité de Sanções, deu necessariamente o seu acordo ao congelamento de fundos do demandante em setembro de 2005, antes de alterar a sua posição em 2009. O demandante afirma ter tomado conhecimento desse reviramento também em junho de 2009, por ocasião do processo na High Court, o que os elementos dos autos comprovam e, em todo o caso, não é contestado pela Comissão. Este elemento novo também pode ser qualificado de substancial, quanto mais não seja devido ao estatuto de membro permanente do Conselho de Segurança de que goza esse Estado-Membro, o qual, além disso, é também o Estado de residência do interessado.

- 71 Quanto à prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, é verdade que, segundo jurisprudência constante, um acórdão do juiz da União proferido no quadro do contencioso de anulação só produz efeitos jurídicos relativamente, para além das partes no recurso, às pessoas às quais o próprio ato anulado diga diretamente respeito e que tal acórdão só é suscetível de constituir um facto novo relativamente a essas pessoas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de junho de 1965, Müller/Conselhos CEE, CEEA e CECA, 43/64, Recueil, pp. 499, 515, Colet., 1965-1968, p. 115; de 14 de dezembro de 1965, Pfloeschner/Comissão, 52/64, Recueil, pp. 1211, 1219, Colet., 1965-1968, p. 265; e de 8 de março de 1988, Brown/Tribunal de Justiça, 125/87, Colet., p. 1619, n.º 13; despacho do Tribunal Geral de 15 de dezembro de 1995, Progoulis/Comissão, T-131/95, ColetFP, pp. I-A-297 e II-907, n.º 41).
- 72 Todavia, no caso em apreço, importa ter em conta não apenas a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, mas também e sobretudo a alteração de atitude e de comportamento que esse acórdão necessariamente induziu na Comissão e que constitui também ele um facto novo e substancial. Com efeito, até à prolação desse acórdão, a Comissão considerava, por um lado, que estava estritamente vinculada pelas decisões do Comité de Sanções, sem gozar de qualquer poder de apreciação autónomo, e, por outro, que as garantias normais dos direitos de defesa eram inaplicáveis no contexto da adoção ou da contestação de uma medida de congelamento de fundos nos termos do Regulamento n.º 881/2002. De resto, esse ponto de vista tinha sido validado pelo Tribunal Geral no seu acórdão de 21 de setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão (T-315/01, Colet., p. II-3649, a seguir «acórdão Kadi I do Tribunal Geral»). Em contrapartida, logo após a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, que anulou o acórdão Kadi I do Tribunal Geral, e precisamente para dar execução a esse acórdão como prevê o artigo 266.º TFUE, a Comissão alterou radicalmente a sua abordagem e colocou-se na posição de poder rever, senão por iniciativa própria, no mínimo, a pedido expresso dos interessados, todos os outros casos de congelamento de fundos decidido nos termos do Regulamento n.º 881/2002.
- 73 Nesse contexto, importa salientar que, segundo a base de dados Prelex, a proposta da Comissão ao Conselho de adoção de um regulamento que altera o Regulamento n.º 881/2002 com vista a dar execução ao acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça foi formalmente adotada pela Comissão em 22 de abril de 2009 (v., designadamente, os seus considerandos 4, 5 e 8, e o seu artigo 1.º, o qual prevê, nomeadamente, a introdução de um artigo 7.º-C e de um artigo 7.º-A, n.º 3, no Regulamento n.º 881/2002).
- 74 É certo que estas novas disposições, como posteriormente alteradas durante o processo legislativo, não adquiriram força de lei antes da sua adoção formal pelo Conselho e da sua entrada em vigor, no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 23 de dezembro de 2009. Mas é também certo que refletem igualmente o reconhecimento, pela Comissão, do facto de que as pessoas incluídas na lista controvertida antes da prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça o foram em violação dos seus direitos fundamentais e, sobretudo, da sua nova resolução de futuramente sanar essa situação de facto. O Tribunal Geral considera que se trata aqui de elementos novos e substanciais relativamente à situação em que encontravam as pessoas incluídas na lista controvertida antes da prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça.
- 75 Tendo em conta tudo o que precede, a argumentação principal da Comissão e do Conselho deve ser julgada improcedente (v., neste sentido, despacho do Tribunal Geral de 1 de setembro de 2011, Elostá/Comissão, T-102/09, não publicado na Coletânea, n.º 39).
- 76 Quanto à argumentação apresentada em segundo lugar pela Comissão e pelo Conselho, baseada na inexistência do dever de agir, não respeita à admissibilidade, mas ao mérito da ação. Com efeito, segundo jurisprudência constante, é a fim de decidir da procedência do pedido de declaração de omissão que há que verificar se, no momento em que a Comissão foi convidada a agir na aceção do artigo 265.º TFUE, impendia sobre a instituição o dever de o fazer (v. acórdãos do Tribunal Geral de

20 de setembro de 2011, Arch Chemicals e Arch Timber Protection/Comissão, T-400/04 e T-402/04 a T-404/04, não publicado na Coletânea, n.º 57, e de 29 de setembro de 2011, Ryanair/Comissão, T-442/07, não publicado na Coletânea, n.ºs 27, 28 e jurisprudência referida).

- 77 Por último, a argumentação apresentada em terceiro lugar pela Comissão e pelo Conselho, baseada na existência de vias de recurso alternativas tanto no direito da União como para o Provedor de Justiça do Comité de Sanções, é desprovida de pertinência no quadro do exame da admissibilidade da presente ação. Com efeito, esta não depende da ausência de outras vias jurídicas na União ou noutras ordens jurídicas que permitam ao demandante contestar a legalidade da manutenção do congelamento dos seus bens.
- 78 Resulta de todas as considerações precedentes que a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão deve ser julgada improcedente.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 79 Para alicerçar a sua ação, o demandante invoca formalmente três fundamentos. O primeiro é relativo à falta de um controlo independente, pela Comissão, dos motivos que levaram à inclusão do seu nome na lista controvertida. O segundo é relativo à violação dos seus direitos fundamentais. O terceiro é relativo à «irracionalidade» da manutenção do seu nome na referida lista.
- 80 Com o seu primeiro fundamento, o demandante alega que a Comissão tem o dever de apreciar oficiosamente os elementos subjacentes a qualquer inclusão do nome de uma pessoa na lista controvertida, a fim de se assegurar que essa inclusão se justifica. Ora, no caso em apreço, é manifesto que a Comissão não cumpriu esse dever, mesmo após a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça.
- 81 A Comissão responde que o primeiro fundamento não diz respeito à alegada omissão, mas se prende antes com a obrigação que lhe incumbe de examinar os motivos da inclusão do nome do interessado na lista controvertida, nos termos do Regulamento n.º 881/2002, como alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, que foi adotado na sequência do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça. Em seu entender, semelhante fundamento só poderia proceder no quadro de um recurso de anulação. Por outro lado, sustentando embora que a Comissão omitiu rever o seu caso, o demandante não estabeleceu a existência de um dever que incumba a essa instituição de cancelar o seu nome da lista controvertida.
- 82 Com o seu segundo fundamento, o demandante sustenta que, não tendo obtido a mínima comunicação dos motivos que justificam a inclusão do seu nome na lista controvertida nem dos elementos de acusação, os seus direitos fundamentais, nomeadamente os seus direitos de defesa, o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo e o seu direito ao respeito da sua propriedade, foram violados do mesmo modo como foram violados os direitos fundamentais dos recorrentes nos processos que deram origem ao acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça e ao acórdão do Tribunal Geral de 11 de junho de 2009, Othman/Conselho e Comissão (T-318/01, Colet., p. II-1627). Na medida em que razões de segurança nacional possam ter obstado a essa comunicação, o demandante remete ainda para um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 19 de fevereiro de 2009 (v. TEDH., acórdão A. e outros c. Reino Unido [GC], n.º 3455/05, § 220, *Recueil des arrêts et décisions* 2009).
- 83 A Comissão responde que do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça não resulta nenhum dever de cancelar o nome do demandante da lista controvertida. Mesmo admitindo que estava obrigada a agir a respeito do demandante após a prolação do referido acórdão, esse dever não consistia, segundo a Comissão, no mero cancelamento do nome do interessado da referida lista, mas sim em atribuir-lhe

garantias jurídicas adequadas. Ora, a Comissão cumpriu este dever quando propôs a adoção do Regulamento n.º 1286/2009 ao Conselho e concedeu o benefício das garantias previstas por esse regulamento ao demandante, uma vez adotado. Com efeito, o demandante recebeu a exposição de motivos da sua inclusão na lista controvertida, apresentou as suas observações a esse respeito e está em curso a revisão da sua inclusão.

- 84 Com o seu terceiro fundamento, o demandante alega que a manutenção do seu nome na lista controvertida é irracional, na medida em que não há elementos que permitam considerar que os critérios de inclusão impostos para esse efeito pelo Regulamento n.º 881/2002 estão satisfeitos no caso em apreço e em que, muito pelo contrário, o FCO considera que o demandante já não preenche esses critérios.
- 85 A Comissão responde que a simples alegação de que a manutenção do nome do demandante na lista controvertida é «irracional» não pode servir de fundamento a um dever de a Comissão cancelar o seu nome dessa lista. Por outro lado, a Comissão recorda que está atualmente em curso o processo de revisão nos termos definidos no artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002.

Apreciação do Tribunal Geral

- 86 Para efeitos do presente acórdão, não é necessário proceder a um exame separado dos três fundamentos invocados, visto que a argumentação comum que lhes subjaz assenta inteiramente no persistente incumprimento, pela Comissão, dos princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi I.
- 87 A este respeito, importa recordar a jurisprudência constante nos termos da qual, a fim de decidir da procedência do pedido de declaração de omissão, há que verificar se, no momento em que a Comissão foi convidada a agir, na aceção do artigo 265.º TFUE, a saber, no caso em apreço, em 18 de março de 2010, impedia sobre a instituição o dever de o fazer (v. acórdão Ryanair/Comissão, já referido, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 88 Nessa data, as condições nas quais a Comissão estava obrigada a agir, a pedido de uma pessoa cujos fundos foram congelados antes de 3 de setembro de 2008 e que pede o cancelamento do seu nome da lista controvertida, eram regidas, por um lado, pelo artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, que entrou em vigor em 26 de dezembro de 2009, e, por outro, pelos princípios jurisprudenciais enunciados pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi I.
- 89 Nos termos do artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009:

«1. As pessoas, entidades, organismos ou grupos que foram incluídos n[a lista controvertida] antes de 3 de setembro de 2008 e continuam a fazer parte da lista, podem apresentar à Comissão um pedido de exposição [de] motivos. [...]

2. Logo que a exposição [de] motivos solicitada seja fornecida pelo Comité de Sanções, a Comissão comunicá-la-á à pessoa, entidade, organismo ou grupo em causa, dando-lhe a oportunidade de apresentar as suas observações.

3. Caso sejam apresentadas observações, a Comissão deve rever a sua decisão de incluir n[a lista controvertida] a pessoa, entidade, organismo ou grupo em causa, à luz dessas observações, depois de seguir o procedimento referido no n.º 2 do artigo 7.º-B. Essas observações são transmitidas ao Comité

de Sanções. A Comissão comunica imediatamente o resultado da sua revisão à pessoa, entidade, organismo ou grupo em causa. O resultado dessa revisão é também transmitido ao Comité de Sanções.

4. Se for apresentado um novo pedido, baseado em novas provas substanciais, no sentido de retirar d[ela lista controvertida] uma pessoa, entidade, organismo ou grupo, a Comissão procede a uma nova revisão nos termos do n.º 3, depois de seguir o procedimento referido no n.º 2 do artigo 7.º-B.»

- 90 Quanto ao acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, decorre designadamente dos seus n.ºs 348 e 349 que, quando a instituição da União em causa decida congelar os fundos de uma pessoa em aplicação do Regulamento n.º 881/2002, tem, de modo a respeitar os seus direitos de defesa e em especial o seu direito de audição e o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo, o dever de comunicar os elementos de acusação ao interessado ou de os levar ao seu conhecimento num prazo razoável após a aplicação dessa medida e de lhe conceder a possibilidade de dar a conhecer o seu ponto de vista de forma útil a esse respeito.
- 91 Por outro lado, decorre da economia geral do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça e, de modo mais específico, do acórdão Kadi II do Tribunal Geral (n.ºs 171 e 172), que não foi infirmado pelo acórdão Kadi II do Tribunal de Justiça, que a Comissão, longe de se dever considerar rigorosamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções deve, pelo contrário, admitir a possibilidade de as pôr em causa levando em conta as observações apresentadas pelo interessado, sob pena de os seus direitos de defesa só serem respeitados de modo puramente formal e aparente.
- 92 No seu acórdão Kadi II (n.ºs 114 a 116), o Tribunal de Justiça confirmou que, quando são formuladas observações pela pessoa em causa sobre a exposição de motivos, a autoridade competente da União tem a obrigação de examinar, com cuidado e imparcialidade, o fundamento dos motivos alegados à luz das observações e dos eventuais elementos ilibatórios que as acompanham. A este título, compete a esta autoridade avaliar, tendo em conta, nomeadamente, o teor destas observações eventuais, a necessidade de solicitar a colaboração do Comité de Sanções e, por intermédio deste último, do membro da ONU que propôs a inclusão da pessoa em causa na lista do referido comité, para obter, no âmbito do espírito de cooperação útil que, ao abrigo do artigo 220.º, n.º 1, TFUE deve presidir às relações da União com os órgãos das Nações Unidas no domínio da luta contra o terrorismo internacional, a comunicação de informações ou de elementos de prova, confidenciais ou não, que lhe permitam cumprir este dever de exame cuidadoso e imparcial. Por fim, sem chegar ao ponto de impor uma resposta detalhada às observações apresentadas pela pessoa em causa, o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE implica em todas as circunstâncias, incluindo quando a fundamentação do ato da União corresponde aos motivos apresentados por uma instância internacional, que esta fundamentação identifique as razões individuais, específicas e concretas pelas quais as autoridades competentes consideram que a pessoa em causa deve ser alvo de medidas restritivas.
- 93 No mesmo acórdão Kadi II (n.º 135), o Tribunal de Justiça deduziu dessa análise que o respeito dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva exige, por um lado, que a autoridade competente da União comunique à pessoa em causa a exposição de motivos apresentada pelo Comité de Sanções na qual se funda a decisão de incluir ou de manter o nome da referida pessoa na lista controvertida, que lhe permita dar a conhecer utilmente as suas observações a este respeito e que examine, com cuidado e imparcialidade, a procedência dos motivos alegados à luz das observações formuladas e dos eventuais elementos de prova ilibatórios apresentados por essa pessoa.
- 94 No caso em apreço, está apurado que o demandante não beneficiou desses princípios nem dessas garantias no contexto da adoção do Regulamento n.º 1629/2005, nem mesmo após a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, e isto até às duas datas nas quais, em primeiro lugar, pediu acesso aos documentos utilizados pela Comissão a fim de justificar a inclusão do seu nome na lista controvertida e, seguidamente, convidou essa instituição a cancelar o seu nome da referida lista.

- 95 Mais especificamente, resulta do ofício da Comissão de 23 de abril de 2009, posterior, pois, à prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, que a esta se baseou na simples existência de um mero comunicado de imprensa que não continha a mínima fundamentação do Comité de Sanções para adotar o Regulamento n.º 1629/2005. A Comissão não recebeu do Comité de Sanções nenhum outro documento antes da data de 31 de agosto de 2010, na qual recebeu a exposição de motivos do referido comité.
- 96 Assim sendo, incumbia claramente à Comissão o dever de agir a respeito do demandante para sanar essas irregularidades processuais e substantivas, senão logo após a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça ou em reação ao requerimento do demandante de 7 de março de 2009, pelo menos e o mais tardar, em resposta ao convite para agir que lhe foi apresentado em 18 de março de 2010.
- 97 Isto é tanto mais assim quanto o demandante tinha apresentado elementos novos e importantes, que a Comissão, no mínimo, tinha o dever de examinar, a fim de apreciar se constituíam uma alteração de circunstâncias de natureza a justificar, se for caso disso, a revogação do Regulamento n.º 1629/2005, sem efeitos retroativos.
- 98 Donde decorre que, apesar de a Comissão considerar que a aplicação ao demandante das medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 881/2002, como reguladas pelo Regulamento n.º 1629/2005, estava e permanecia justificada, do ponto de vista substantivo, à luz da situação pessoal do interessado como resultava dos autos, inclusive dos novos elementos factuais levados ao seu conhecimento, estava, em todo o caso, obrigada a corrigir com a maior brevidade possível a violação manifesta dos princípios aplicáveis no quadro do procedimento seguido no momento da adoção do Regulamento n.º 1629/2005, após ter constatado que essa violação era idêntica, no essencial, à violação desses mesmos princípios como constatada pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral nos seus respetivos acórdãos Kadi I e Kadi II (v., neste sentido, acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, n.ºs 373 a 376).
- 99 Visto que está apurado que a Comissão não deu seguimento útil e adequado ao requerimento do demandante de 18 de março de 2010, com o qual requeria o cumprimento desses princípios, invocando especificamente o acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, há que considerar que a Comissão se encontra em situação de omissão a esse respeito em 18 de maio de 2010, data em que terminou o prazo de dois meses após o convite para agir que constava do referido requerimento.
- 100 Embora a Comissão tenha posteriormente, em 10 de setembro de 2010, comunicado ao demandante a exposição de motivos recebida do Comité de Sanções em 31 de agosto de 2010, tendo-o convidando a apresentar as suas observações a esse respeito, e tenha seguidamente transmitido as referidas observações ao Comité de Sanções em dezembro de 2010, encetando simultaneamente o processo de revisão da sua decisão de incluir o nome do demandante na lista controvertida prevista pelo Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, há que considerar que essa situação de omissão ainda perdurava à data do encerramento da fase oral, uma vez que ainda não tinha sido corrigida de forma adequada a violação a que se refere o n.º 96, *supra*, no quadro desse processo de revisão.
- 101 A este respeito, há que rejeitar o argumento da Comissão de que encetou o processo de revisão, o qual ainda está em curso, e comunicou ao demandante a exposição de motivos que o Comité de Sanções lhe tinha transmitido. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que um ofício de uma instituição, nos termos do qual ainda prossegue a análise das questões suscitadas, não constitui uma tomada de posição que ponha termo a uma omissão (v. acórdão do Tribunal Geral de 26 de fevereiro de 2003, CEVA e Pharmacia Entreprises/Comissão, T-344/00 e T-345/00, Colet., p. II-229, n.º 80 e jurisprudência referida).

- 102 Mais especificamente, não é admissível que, mais de quatro anos após a prolação do acórdão Kadi I do Tribunal de Justiça, a Comissão continue a não estar em condições de desempenhar o seu dever de exame cuidadoso e imparcial do caso do demandante (acórdão Kadi II do Tribunal de Justiça, n.ºs 114 e 135), eventualmente, em «cooperação útil» com o Comité de Sanções (acórdão Kadi II do Tribunal de Justiça, n.º 115).
- 103 Acresce que, segundo as suas afirmações na audiência, a Comissão persiste em se considerar estritamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções e a considerar que não dispõe de margem de apreciação autónoma a esse respeito, em contradição com os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça nos seus acórdãos Kadi I e Kadi II (em especial, nos n.ºs 114, 115 e 135) e pelo Tribunal Geral no seu acórdão Kadi II.
- 104 Nestas circunstâncias, é imperioso concluir que é de modo puramente formal e artificial que a Comissão pretende sanar, com a tramitação do processo de revisão do caso do demandante, as ilegalidades que têm a mesma natureza das constatadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi I.
- 105 Em consequência do precedentemente exposto, os dois primeiros fundamentos da presente ação, relativos, respetivamente, à abstenção da Comissão do exercício de um controlo a respeito das apreciações do Comité de Sanções e da omissão desta mesma instituição no referente ao respeito dos direitos fundamentais do demandante, no quadro do procedimento de congelamento dos seus fundos, devem ser julgados procedentes.
- 106 Assim, há que precisar o alcance desta omissão.
- 107 Como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 374 do seu acórdão Kadi I, não é possível excluir que, quanto ao mérito, a manutenção do nome do demandante na lista controvertida ainda se possa revelar justificada, mesmo à luz dos novos elementos que a Comissão deve tomar em consideração. Por conseguinte, a omissão verificada não consiste, como o demandante alega, na abstenção de proceder à revogação do Regulamento n.º 1629/2005, mas sim na abstenção, de natureza mais limitada, de respeitar os princípios aplicáveis no quadro do processo seguido quando da revisão requerida da situação do demandante.
- 108 Por conseguinte, há que deferir apenas parcialmente o primeiro pedido formulado na ação do demandante, declarando que é ilegal a abstenção da Comissão de corrigir os vícios processuais e as irregularidades substantivas de que enferma o congelamento dos seus fundos.
- 109 Nestas circunstâncias, há que julgar o terceiro fundamento improcedente.

Quanto às despesas

- 110 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida no essencial, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido do demandante.
- 111 Nos termos do disposto no artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, as instituições que intervenham no litígio suportarão as suas próprias despesas. Por conseguinte, há que decidir que o Conselho suportará as suas próprias despesas.
- 112 Em conformidade com o artigo 97.º, n.º 3, do referido regulamento, tendo sido concedido apoio judiciário ao demandante e tendo o Tribunal Geral condenado a Comissão a suportar as despesas por si efetuadas, a Comissão deve reembolsar ao cofre do Tribunal as importâncias adiantadas a título de apoio judiciário.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção)

decide:

- 1) **A Comissão Europeia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do Tratado FUE e 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 e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001, por se ter absterido de sanar os vícios processuais e as irregularidades substantivas de que enferma o congelamento de fundos de Hani El Sayyed Elsebai Yusef.**
- 2) **A ação é julgada improcedente quanto ao restante.**
- 3) **A Comissão é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas por H. Yusef, bem como as importâncias adiantadas pelo cofre do Tribunal Geral a título de apoio judiciário.**
- 4) **O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de março de 2014.

Assinaturas