



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

13 de dezembro de 2016*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã — Regulamento (CE) n.º 881/2002 — Congelamento dos fundos e dos recursos económicos de uma pessoa incluída numa lista elaborada por um órgão das Nações Unidas — Inclusão do nome dessa pessoa na lista que figura no anexo I do Regulamento n.º 881/2002 — Recurso de anulação — Prazo razoável — Obrigação de verificar e de justificar o mérito dos motivos invocados — Fiscalização jurisdicional»

No processo T-248/13,

Mohammed Al-Ghabra, residente em Londres (Reino Unido), representado por E. Grieves, barrister, e J. Carey, solicitor,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por M. Konstantinidis, T. Scharf e F. Erlbacher, posteriormente por M. Konstantinidis e F. Erlbacher, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por S. Behzadi-Spencer e V. Kaye, posteriormente por V. Kaye, depois por S. Brandon, e por último por C. Crane, na qualidade de agentes, assistidos por T. Eicke, QC,

e por

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Hix e E. Finnegan, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE destinado à anulação, por um lado, do Regulamento (CE) n.º 14/2007 da Comissão, de 10 de janeiro de 2007, que altera pela septuagésima 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 2007, L 6, p. 6), na parte em que respeita ao recorrente, e, por outro, da Decisão Ares (2013) 188023 da Comissão, de 6 de março de 2013, que confirma a manutenção do nome do recorrente na lista das pessoas e entidades às quais se aplicam as disposições do Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de maio de 2002, que

* Língua do processo: inglês.

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 que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos, prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos Taliban do Afeganistão (JO 2002, L 139, p. 9),

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: S. Papasavvas, presidente, E. Bieliūnas e I. S. Forrester (relator), juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de fevereiro de 2016,

profere o presente

Acórdão¹

Antecedentes do litígio

- 1 Em 12 de dezembro de 2006, o nome do recorrente, Mohammed Al-Ghabra, foi acrescentado, a pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, à lista estabelecida pelo Comité de Sanções instituído pela Resolução 1267 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 15 de outubro de 1999, relativa à situação no Afeganistão (a seguir, respetivamente, «Comité de Sanções» e «lista do Comité de Sanções»), enquanto pessoa ligada à organização Al-Qaida.
- 2 Com o Regulamento (CE) n.º 14/2007 da Comissão, de 10 de janeiro de 2007, que altera pela septuagésima 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 2007, L 6, p. 6, a seguir «regulamento recorrido»), o nome de M. Al-Ghabra foi, consequentemente, acrescentado à lista de pessoas e entidades cujos fundos e outros recursos económicos devem ser congelados por força 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 do Conselho 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 2002, L 139, p. 9) (a seguir «lista controvertida»).
- 3 Por carta de 12 de junho de 2007, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido (United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, a seguir «FCO») informou o recorrente que o Reino Unido tinha solicitado a inclusão do seu nome na lista do Comité de Sanções. Por outro lado, o FCO forneceu ao recorrente uma «cópia da parte do resumo dos motivos que pode ser divulgada» que fundamentou esse pedido, acrescentando que, «por razões de segurança nacional e tendo em conta o carácter sensível das informações, seria contrário ao interesse geral divulgar a totalidade do resumo [dos motivos]».

1 — Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal considera útil.

- 4 Por carta de 13 de fevereiro de 2009, o recorrente dirigiu-se à Comissão das Comunidades Europeias para pedir a reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida e contestar a legalidade desta, à luz do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, a seguir «acórdão Kadi I», EU:C:2008:46).
- 5 Por carta de 8 de maio de 2009, a Comissão informou o recorrente de que não dispunha da exposição de motivos que tinha presidido à inclusão do seu nome na lista do Comité de Sanções (a seguir «exposição de motivos») e acrescentou que lha transmitiria depois da sua comunicação pelo referido comité.
- 6 Por carta de 10 de maio de 2010, a Comissão notificou a exposição de motivos ao recorrente, conforme comunicada pelo Comité de Sanções e redigida nos seguintes termos:

«Mohammed Al-Ghabra [...] foi incluído [na lista do Comité de Sanções] em 12 de dezembro de 2006, por força dos n.ºs 1 e 2 da Resolução 1617 (2005) [do Conselho de Segurança das Nações Unidas] por estar associado à Al-Qaida, a Osama Bin Laden ou aos talibãs por ‘participação no financiamento, na organização, na facilitação, na preparação ou na perpetração de atos ou atividades cometidos por, com, em nome de ou em apoio da Al-Qaida e do Harakat ul-Mujahidin (HuM), em seu nome, por sua conta ou para os apoiar’, bem como pelas suas atividades de ‘recrutamento por sua conta’.

Informações complementares

Mohammed Al-Ghabra manteve contactos regulares com altos responsáveis da Al-Qaida. Em 2002, M. Al-Ghabra encontrou-se com o diretor de operações da Al-Qaida, Faraj Al-Libi.

M. Al-Ghabra desempenhou um papel central na radicalização de jovens muçulmanos no Reino Unido, quer no contacto direto quer na distribuição de conteúdos de carácter extremista. Depois de ter radicalizado essas pessoas, juntou-as à causa da Al-Qaida e muitas vezes apoiou as suas deslocações e, graças a uma rede alargada de contactos, levou a que eles pudessem integrar campos de treino da Al-Qaida. Algumas dessas pessoas tomaram depois parte na organização, a partir do Reino Unido, de atentados terroristas no estrangeiro.

M. Al-Ghabra também forneceu apoio material e logístico à Al-Qaida e a outras organizações, algumas das quais também deram apoio logístico à Al-Qaida. Organizou deslocações ao Paquistão para possibilitar aos recrutas encontrarem-se com altos responsáveis da Al-Qaida e seguirem um treino terrorista específico. Várias dessas pessoas regressaram ao Reino Unido para aí desenvolverem atividades clandestinas por conta da Al-Qaida. Além disso, M. Al-Ghabra prestou auxílio direto a pessoas implicadas em atividades terroristas, no Reino Unido e fora do Reino Unido, prestando-lhes apoio financeiro, logístico e material. Também facilitou a viagem através do Iraque de pessoas instaladas no Reino Unido, para que pudessem combater e apoiar outros combatentes.

M. Al-Ghabra estabeleceu relações estreitas com o Harakat ul-Mujahidin/HuM [...] e fez um treino terrorista no campo do HuM. O HuM reenviou M. Al-Ghabra para o Reino Unido para recolher fundos por sua conta.

[...]»

- 7 Por carta de 8 de julho de 2010, o recorrente apresentou observações em resposta à Comissão, para refutar as acusações que lhe são imputadas na exposição de motivos e para pedir a apresentação das provas que as devem apoiar.

- 8 Por carta de 10 de setembro de 2010, a Comissão acusou a receção dessa correspondência e comunicou ao recorrente que procederia à reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida. Além disso, comunicou-lhe que, por força da Resolução 1904 (2009) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, podia dirigir um pedido de eliminação do seu nome da lista do Comité de Sanções ao Mediador das Nações Unidas.
- 9 Por carta de 18 de janeiro de 2011, a Comissão transmitiu ao Comité de Sanções as observações do recorrente, datadas de 8 de julho de 2010 e pediu-lhe informações complementares em relação aos motivos da inclusão do nome do recorrente na lista do referido comité.
- 10 Por carta de 22 de março de 2011, o recorrente fez uma insistência junto da Comissão.
- 11 Por carta de 3 de maio de 2011, a Comissão informou o recorrente de que tinha iniciado a reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida e advertiu-o que essa reapreciação ainda demoraria provavelmente vários meses, dado que estava a aguardar respostas aos seus pedidos de esclarecimentos. Nessa mesma carta, a Comissão sugeriu novamente ao recorrente que apresentasse ao Mediador das Nações Unidas um pedido de eliminação do seu nome da lista.
- 12 Por carta de 28 de junho de 2011, o recorrente respondeu à Comissão referindo que a demora na análise do processo e na adoção de uma decisão final era inaceitável, tendo em conta os danos causados à sua vida privada. Exigiu também uma explicação para essa demora.
- 13 Por carta de 26 de agosto de 2011, o Comité de Sanções enviou à Comissão informações adicionais respeitantes aos motivos da inclusão do nome do recorrente na lista do referido comité.
- 14 Por carta de 19 de outubro de 2011, a Comissão informou o recorrente de que a reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida ainda estava em curso. A Comissão também referiu que o Comité de Sanções lhe tinha fornecido recentemente informações adicionais «mais específicas» relacionadas com a exposição de motivos (a seguir «primeira indicação adicional de motivos»), a saber, as seguintes:

«Mohammed Al-Ghabra é um extremista importante, baseado no Reino Unido, associado a um número importante de extremistas. M. Al-Ghabra está, desde há muito tempo, em contacto regular com altos responsáveis da Al-Qaida baseados no Paquistão. Em 2002, encontrou-se com o diretor de operações da Al-Qaida, Faraj Al-Libi, um alto comandante da Al-Qaida que foi preso pelas autoridades paquistanesas em 2005 e que está atualmente detido nos Estados Unidos. M. Al-Ghabra permaneceu em casa de Al-Libi durante uma semana. M. Al-Ghabra também esteve em contacto regular com numerosos extremistas instalados no Reino Unido e participou na radicalização de pessoas instaladas no Reino Unido através da distribuição de conteúdos extremistas.

M. Al-Ghabra manteve relações estreitas com o grupo militante do Cachemire Harakat Ul Mujahidin (HuM). Pensa-se que M. Al-Ghabra fez um treino de jihadista num campo de treinos do HuM em Aza, Caxemira, em 2002. Durante a sua estada nesse campo, M. Al-Ghabra aprendeu a manusear espingardas de assalto AK-47 e pistolas. Pensa-se também que tinha a intenção de combater em Caxemira, mas que foi impedido pelo HuM, que precisava de pessoas que regressassem ao Reino Unido para aí recolherem fundos. Durante a sua estada no Paquistão, M. Al-Ghabra também se encontrou com Haroon Rashid Aswat, que posteriormente foi preso e expulso para o Reino Unido, por se dedicar a atividades relacionadas com o terrorismo. H. R. Aswat está atualmente preso no Reino Unido, onde aguarda a sua extradição para os Estados Unidos, por ações terroristas. Embora os seus bens estejam congelados, M. Al-Ghabra mantém contactos com extremistas e continua a praticar atividades extremistas.

A partir de dezembro de 2009, M. Al-Ghabra preparou atentados terroristas contra empresas estabelecidas no Reino Unido, que não concretizou por falta dos recursos necessários.

[...]»

- 15 Nessa mesma carta, a Comissão esclareceu que essas informações eram comunicadas ao recorrente para que pudesse expressar o seu ponto de vista antes da adoção de uma decisão de reapreciação, e que tinha até 11 de novembro de 2011 para o fazer.
- 16 Por carta de 10 de novembro de 2011, o recorrente respondeu à Comissão para refutar os novos elementos de informação expostos contra ele na primeira indicação adicional de motivos, que considerou, na maior parte, «semelhantes aos mencionados na exposição de motivos» e pedir esclarecimentos e a apresentação das provas que os devem justificar.
- 17 Por carta de 17 de maio de 2012, o Comité de Sanções comunicou à Comissão novas informações adicionais relativas aos motivos da inclusão do nome do recorrente da lista do referido comité.
- 18 Por carta de 29 de maio de 2012, a Comissão informou o recorrente de que a reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida ainda estava em curso. A Comissão também referiu que o Comité de Sanções lhe tinha fornecido recentemente novas informações adicionais «mais específicas» relacionadas com a exposição de motivos (a seguir «segunda indicação adicional de motivos»), a saber, as seguintes:

«Em agosto de 2006, foram remetidos a M. Al-Ghabra alguns objetos, nomeadamente vídeos a glorificar mártires, por um indivíduo cuja identidade foi tornada anónima pela justiça do Reino Unido sob as iniciais AY, para serem encaminhados para extremistas da Al-Qaida no Paquistão. Esses vídeos de mártires foram gravados por pessoas que fazem parte de uma rede de extremistas baseados no Reino Unido que preparavam ataques múltiplos contra aviões de passageiros com partida do Reino Unido. Estes factos seguiram-se a uma série de encontros entre estes dois indivíduos na África do Sul em abril/maio de 2006, que se pensa que tiveram por finalidade abordar questões relacionadas com o extremismo islamista.

AY foi preso e acusado de conspiração para assassinato e de preparação de atos de terrorismo, mas foi absolvido no termo do seu processo, embora outros membros da rede tenham sido considerados culpados e condenados a penas de prisão por várias infrações, nomeadamente conspiração para assassinato, conspiração para atentados à bomba, e preparação de atos de terrorismo.

Na sequência da sua absolvição, AY foi sujeito a medidas restritivas impostas por um despacho de fiscalização judicial [‘control order’] e continua sujeito a medidas antiterroristas impostas pelo Ministro do Interior do Reino Unido ao abrigo do Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 [Lei de 2011 relativa à prevenção do terrorismo e às medidas de inquérito], atendendo a que há motivos razoáveis para se pensar que participou em atividades relacionadas com o terrorismo e que essas medidas são necessárias para impedir que participe de novo nessas atividades.»

- 19 Nessa mesma carta, a Comissão esclareceu que essas informações eram comunicadas ao recorrente para que pudesse expressar o seu ponto de vista antes da adoção de uma decisão de reapreciação, e que tinha até 15 de junho de 2012, para o fazer.
- 20 Por cartas de 20 de junho e de 10 de julho de 2012, o recorrente respondeu à Comissão, refutando os novos elementos de informação expostos contra ele na segunda indicação adicional de motivos, sublinhando, nomeadamente, que careciam de força probatória. Também pediu à Comissão para concluir a sua reapreciação, tendo em conta os atrasos significativos.
- 21 Com a Decisão Ares (2013) 188023, de 6 de março de 2013, notificada aos advogados do recorrente em 11 de março de 2013 (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão decidiu, após reapreciação, manter o nome do recorrente na lista controvertida.

- 22 A Comissão referiu, no n.º 5 da decisão impugnada, que os elementos de informação constantes da exposição de motivos, da primeira e da segunda indicação adicional de motivos constituíam a «totalidade dos motivos» desta decisão.
- 23 Por outro lado, a Comissão referiu, no n.º 7 da decisão impugnada, que, «depois de ter tomado em consideração [as] observações [do recorrente], consultado o Comité de Sanções e tido em conta os objetivos do congelamento de fundos e de recursos económicos nos termos do Regulamento n.º 881/2002, mantinha a opinião de que [a] inclusão [do seu nome na lista controvertida era] justificada». A este respeito, a Comissão especificou que «em especial, nas [suas] observações, o [recorrente] não tinha apresentado razões para concluir que as acusações que [lhe] eram imputadas não eram verdadeiras, nem sequer nenhuma informação de apoio das suas denegações».
- 24 A Comissão referiu ainda, no n.º 9 da decisão impugnada, que o critério que tinha aplicado, no que se refere ao ónus da prova, era o formulado pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI) na nota interpretativa da sua recomendação especial n.º III relativa ao financiamento do terrorismo, a saber, que «a inclusão [do nome de uma pessoa na lista controvertida] devia ser fundamentada numa base ou em motivos razoáveis para suspeitar ou acreditar que a pessoa [...] é um terrorista ou que financia o terrorismo ou uma organização terrorista».

Tramitação processual e pedidos das partes

- 25 Em 23 de abril de 2013, o recorrente apresentou um pedido de assistência judiciária, que foi registado com a referência T-248/13 AJ, com o objetivo de interpor o presente recurso.
- 26 Por despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal Geral, de 10 de outubro de 2013, foi concedida assistência judiciária ao recorrente e foram designados seus representantes J. Carey e E. Gieves.
- 27 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral, em 6 de novembro de 2013, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 28 Por despacho do Presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral, de 20 de maio de 2014, o Reino Unido e o Conselho da União Europeia foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.
- 29 Sob proposta do juiz relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu abrir a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, colocou questões escritas às partes, convidando-as a responder, em relação a uma, por escrito antes da audiência e, quanto às outras, na audiência.
- 30 Em 29 de janeiro de 2016, o recorrente apresentou um pedido de assistência judiciária complementar.
- 31 As partes apresentaram alegações e respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 17 de fevereiro de 2016.
- 32 Por despacho do Presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral, de 20 de abril de 2016, foi dado provimento parcial ao pedido de assistência judiciária complementar.
- 33 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular o regulamento impugnado na parte em que lhe diz respeito;
 - anular a decisão impugnada;

- condenar a Comissão nas despesas.
- 34 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso inadmissível na parte em que visa a anulação do regulamento impugnado;
 - negar provimento ao recurso quanto ao restante;
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 35 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- julgar o recurso inadmissível na medida em que visa a anulação do regulamento impugnado;
 - negar provimento aos demais elementos do recurso por falta de fundamento.
- 36 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Apreciação jurídica

Quanto à admissibilidade

- 37 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido e pelo Conselho, alega que o presente recurso de anulação é manifestamente extemporâneo e, portanto, inadmissível na medida em que visa a anulação do regulamento impugnado, na parte em que este respeita ao recorrente.
- 38 O recorrente opõe-se a esta exceção de inadmissibilidade.
- 39 Nos termos do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, «[o]s recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato».
- 40 No caso em apreço, há que constatar que o pedido de anulação do regulamento impugnado é manifestamente extemporâneo, e isto independentemente do momento a partir do qual este prazo de recurso começou a correr. Com efeito, admitindo, por um lado, que o prazo começou a correr a partir da data da publicação do regulamento impugnado no *Jornal Oficial da União Europeia*, basta salientar que o presente recurso de anulação foi interposto mais de seis anos depois dessa data. Por outro lado, admitindo que o referido prazo de recurso começou a correr a partir da data da comunicação que deve ser feita ao interessado ou, na falta desta, do dia em que o interessado tenha tomado conhecimento do ato (v., neste sentido, acórdão de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.ºs 55 a 59), há que constatar que o recorrente teve conhecimento do regulamento impugnado o mais tardar em 13 de fevereiro de 2009, data em que se dirigiu à Comissão, por intermédio dos seus advogados, para pedir a reapreciação da inclusão do seu nome na lista controvertida e contestar a sua legalidade, embora só tenha apresentado o pedido de assistência judiciária, prévia à interposição do presente recurso, em 23 de abril de 2013.
- 41 Por outro lado, o recorrente não demonstrou, nem sequer alegou, a existência de caso fortuito ou de força maior na aceção do artigo 45.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que permitiria justificar a extinção do prazo de recurso de anulação do regulamento impugnado.

- 42 Todavia, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral é «competente para anular o regulamento impugnado» na medida em que este é «manifestamente ilegal» *ab initio*, uma vez que não lhe foi comunicado nenhum motivo quando da inclusão inicial do seu nome na lista controvertida. Sublinhando que os recursos para o Tribunal Geral devem ser efetivos e não ilusórios, o recorrente considera que, até que todos os motivos invocados pela Comissão contra si lhe fossem comunicados, não estava em condições de se defender nem sequer de interpor um recurso de anulação no Tribunal Geral.
- 43 A este respeito, há que recordar que nem o direito a uma tutela jurisdicional efetiva nem o direito a ser ouvido são afetados pela aplicação estrita das regras da União relativas aos prazos processuais, a qual, segundo jurisprudência constante, responde à exigência de segurança jurídica e à necessidade de se evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça (v. acórdão de 18 de junho de 2015, Ipatau/Conselho, C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 14 e jurisprudência referida).
- 44 Acresce que nada impedia o recorrente de interpor um recurso de anulação do regulamento impugnado antes da comunicação dos motivos que presidiram à inclusão do seu nome na lista controvertida, recurso baseado, precisamente, nessa falta de comunicação.
- 45 Decorre do que precede que o presente recurso deve ser julgado inadmissível na medida em que tem por objeto o regulamento impugnado, na parte em que respeita ao recorrente.

Quanto ao mérito

- 46 O recorrente invoca, no essencial, cinco fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, a uma violação do princípio do prazo razoável, o segundo, a uma violação da obrigação que incumbia à Comissão de, autonomamente, apreciar utilmente a questão de saber se o recorrente preenchia os critérios pertinentes para efeitos de manutenção do seu nome na lista controvertida, o terceiro, a uma violação das regras relativas ao ónus e à administração da prova, o quarto, a erros que afetam a exposição de motivos e, o quinto, a uma violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do princípio do prazo razoável

- 47 O recorrente alega que a decisão impugnada está ferida de ilegalidade, por um lado, na medida em que a exposição de motivos e a primeira e a segunda indicação adicional de motivos não lhe foram comunicadas na sua integralidade num prazo razoável após a adoção do regulamento impugnado e, por outro, na medida em que a decisão impugnada não foi adotada num prazo razoável a contar da receção das suas observações em resposta a essa comunicação, impedindo, assim, a interposição do recurso no Tribunal Geral num prazo razoável. Em especial, a Comissão atrasou indevidamente o processo ao comunicar uma primeira, e depois uma segunda indicação adicional de motivos, em violação da jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual é o conjunto de motivos que deve ser comunicado «tão rapidamente quanto possível».
- 48 A Comissão, apoiada pelo Conselho, contesta esta argumentação.
- 49 Na medida em que o recorrente acusa a Comissão de não lhe ter comunicado nem a exposição de motivos nem a primeira e a segunda indicação adicional de motivos, na sua integralidade, num prazo razoável após a adoção do regulamento impugnado, é verdade que decorre, designadamente dos n.ºs 348 e 349 do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), que a instituição em causa da União, ao decidir congelar os fundos de uma pessoa ao abrigo do Regulamento n.º 881/2002, está obrigada, para respeitar os seus direitos de defesa, em

especial o de ser ouvido e o seu direito a uma fiscalização jurisdicional efetiva, a comunicar ao interessado os elementos de acusação de que disponha ou a conceder-lhe o direito de tomar conhecimento desses elementos, num prazo razoável depois da aplicação dessa medida.

- 50 Todavia, no caso em apreço, já se constatou que o recurso de anulação da decisão inicial de congelamento de fundos do recorrente, materializada pelo regulamento impugnado, é inadmissível. Sendo a única decisão validamente submetida à fiscalização do Tribunal Geral uma decisão de reapreciação, adotada na sequência de um processo iniciado pelo pedido de reapreciação de 13 de fevereiro de 2009, o período anterior a esta última data não pode ser tomado em conta para efeitos da apreciação do caráter razoável do prazo em que esta última decisão foi tomada.
- 51 Quanto ao período posterior a 13 de fevereiro de 2009, afigura-se que a Comissão seguiu, no caso em apreço, o processo implementado na sequência da prolação do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), precisamente para instituir um processo que garanta o respeito dos direitos de defesa dos interessados. Esse processo foi ulteriormente codificado, a partir de 26 de dezembro de 2009, pelo Regulamento (UE) n.º 1286/2009 do Conselho, de 22 de dezembro de 2009, que altera o Regulamento n.º 881/2002 (JO 2009, L 346, p. 42). No que respeita às «inclusões históricas» na lista controvertida, a saber as efetuadas, como a do recorrente, antes de 3 de setembro de 2008, ou seja, antes da prolação do referido acórdão, o processo é o previsto no artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado.
- 52 A título preliminar, há que constatar que nem o artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002 nem nenhum outro texto do direito da União impõe um prazo no qual deva ser adotada, pela instituição da União competente, uma decisão de reapreciação da inclusão do nome de uma pessoa na lista controvertida.
- 53 Em tal situação, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o caráter «razoável» do tempo tomado pela instituição para adotar o ato em causa deve ser apreciado em função do conjunto das circunstâncias próprias de cada processo, designadamente da importância do litígio para o interessado, da complexidade do processo e do comportamento das partes em presença (v., neste sentido, acórdão de 28 de fevereiro de 2013, reapreciação Arango Jaramillo e o./BEI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 54 No caso em apreço, é efetivamente verdade que a Comissão, conforme observou, comunicou ao recorrente os sucessivos motivos da inclusão do seu nome na lista controvertida logo que os obteve do Comité de Sanções.
- 55 Também é verdade que as circunstâncias particulares do caso concreto alegadas pela Comissão, designadamente i) a necessidade de as autoridades da União se concertarem com os intervenientes internacionais envolvidos quanto às medidas a adotar para respeitar os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), ii) a necessidade de a Comissão obter previamente a exposição de motivos do Comité de Sanções, iii) a natureza e as características próprias do regime de sanções internacionais em causa, iv) o caráter especialmente sensível dos trabalhos do Comité de Sanções e v) o grande número de pedidos de reapreciação que a Comissão teve de tratar em simultâneo após a prolação do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), explicam em parte a relativamente longa duração dos procedimentos de reapreciação das decisões de inclusão do nome das pessoas envolvidas na lista controvertida, conforme se desenrolaram na sequência da prolação do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).

- 56 Não deixa de ser verdade que, no caso em apreço, o prazo de mais de quatro anos, decorrido entre a data do pedido de reapreciação, de 13 de fevereiro de 2009, e a da adoção da decisão impugnada, de 6 de março de 2013, excede consideravelmente a duração que poderia ser considerada «normal» para levar a bom termo um procedimento de reapreciação deste tipo, mesmo tendo em conta todas as circunstâncias específicas acima mencionadas.
- 57 A este propósito, há que observar que, no acórdão de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão (T-306/10, EU:T:2014:141, n.º 102), o Tribunal Geral declarou que não era «admissível» que, mais de quatro anos após a prolação do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), a Comissão continue a não estar em condições de desempenhar o seu dever de exame cuidadoso e imparcial do caso de Hani El Sayyed Elsebai Yusef, eventualmente, em «cooperação útil» com o Comité de Sanções. Importa também salientar que, no acórdão de 8 de setembro de 2015, Ministry of Energy of Iran/Conselho (T-564/12, EU:T:2015:599, n.ºs 71 e 72), que respeitava a um outro regime de sanções internacionais, o Tribunal Geral declarou «manifestamente desrazoável» um prazo de resposta às observações do recorrente de mais de quinze meses.
- 58 Esta apreciação é confirmada pela duração consideravelmente menor do procedimento de reapreciação do caso de outras pessoas cujos nomes foram incluídos na lista controvertida e que apresentaram recurso no Tribunal Geral, apesar de as circunstâncias específicas acima enumeradas no n.º 55 também se verificarem no seu caso. Assim, resulta do acórdão de 14 de abril de 2015, Ayadi/Comissão (T-527/09 RENV, não publicado, EU:T:2015:205), que a exposição de motivos que lhe diziam respeito foi comunicada a Chafiq Ayadi, em 24 de junho de 2009, que este apresentou observações em resposta em 23 de julho de 2009 e que a decisão de manter o seu nome, após reapreciação, na lista controvertida foi adotada em 13 de outubro de 2009. Também resulta do acórdão de 28 de outubro de 2015, Al-Faqih e o./Comissão (T-134/11, não publicado, sob recurso, EU:T:2015:812, n.º 69), que a reapreciação da situação dos recorrentes em causa ocorreu em menos de seis meses.
- 59 Isto é tanto mais válido, no que se refere ao caso do recorrente, quanto os motivos que presidiram à inclusão do seu nome na lista recapitulativa do Comité de Sanções, conforme lhe foram comunicados pela Comissão em 10 de maio de 2010, coincidiam, no essencial, com os que já lhe tinham sido comunicados pelas autoridades do Reino Unido, enquanto elementos que fundamentaram o pedido dessa inclusão por este Estado-Membro, desde 12 de junho de 2007 (v. n.º 3, *supra*).
- 60 A Comissão e os intervenientes não invocaram nenhuma outra circunstância particular, específica do caso do recorrente, suscetível de explicar essa duração anormalmente longa do processo de reapreciação do seu caso.
- 61 Nestas circunstâncias, há que declarar a existência de uma violação do princípio do prazo razoável.
- 62 Todavia, a violação do princípio do prazo razoável só justifica a anulação de uma decisão adotada na sequência de um procedimento administrativo na medida em que comporte também uma violação dos direitos de defesa do interessado. Com efeito, quando não está demonstrado que o decurso excessivo do tempo afetou a capacidade das pessoas abrangidas de se defenderem efetivamente, o não respeito do princípio do prazo razoável não tem influência na validade do procedimento administrativo (v., neste sentido, acórdão de 8 de setembro de 2015, Ministry of Energy of Iran/Conselho, T-564/12, EU:T:2015:599, n.ºs 73 a 77; v. também, neste sentido e por analogia, acórdãos de 21 de setembro de 2006, JCB Service/Comissão, C-167/04 P, EU:C:2006:594, n.ºs 72 e 73, e de 25 de junho de 2010, Imperial Chemical Industries/Comissão, T-66/01, Colet., EU:T:2010:255, n.º 109 e jurisprudência referida).
- 63 Ora, no caso em apreço, não está provado, nem sequer foi seriamente alegado, que a capacidade de o recorrente se defender de maneira efetiva ficou concretamente comprometida devido à duração excessiva do processo de reapreciação. A este respeito, o recorrente limita-se, com efeito, a expor

considerações puramente hipotéticas na réplica, alegando que, se uma exposição de motivos completa só lhe é comunicada anos depois dos acontecimentos visados, é-lhe mais difícil elaborar a sua defesa, dado que os elementos exoneratórios se «podem» revelar indisponíveis ou mais difíceis de obter, que a sua memória «vai» diminuir com o tempo e que testemunhas cruciais «podem» já não estar disponíveis ou em condições de fornecer elementos de prova úteis.

- 64 Quanto ao argumento do recorrente segundo o qual resultou da ultrapassagem do prazo razoável uma violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, na medida em que, na falta de uma decisão fundamentada, não podia interpor recurso para o Tribunal Geral, basta salientar, para o rejeitar, que o Tratado FUE prevê, no seu artigo 265.º, uma via de direito concebida especificamente para obstar à omissão culposa de agir de uma instituição, sob a forma da ação por omissão. Assim, em qualquer altura, entre 13 de fevereiro de 2009 e 6 de março de 2013, o recorrente podia solicitar à Comissão a eliminação do seu nome da lista controvertida e, no caso de a abstenção desta se prolongar além do prazo de dois meses previsto no artigo 265.º TFUE, intentar uma ação por omissão (v., neste sentido, acórdão de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão, T-306/10, EU:T:2014:141, n.ºs 62, 63 e 68).
- 65 Por conseguinte, sem prejuízo do direito do recorrente de pedir a reparação do dano que eventualmente tenha sofrido devido ao atraso da Comissão no cumprimento das suas obrigações, nos termos do artigo 340.º TFUE, não pode invocar o atraso em causa para obter a anulação da decisão impugnada (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 8 de setembro de 2015, Ministry of Energy of Iran/Conselho, T-564/12, EU:T:2015:599, n.º 77).
- 66 Resulta do que precede que a violação do princípio do prazo razoável, constatada no caso em apreço, não é suscetível de justificar a anulação da decisão impugnada e que, consequentemente, o primeiro fundamento deve ser rejeitado por inoperante.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação da obrigação que incumbia à Comissão de, autonomamente, apreciar utilmente se o recorrente preenchia os critérios pertinentes para efeitos de manutenção da inclusão do seu nome na lista controvertida

- 67 O recorrente alega que a decisão impugnada está ferida de ilegalidade, na medida em que a Comissão violou a obrigação que lhe incumbia de, autonomamente, apreciar utilmente se preenchia os critérios pertinentes para efeitos de manutenção da inclusão do seu nome na lista controvertida. Este fundamento está articulado em quatro partes.

– Quanto à primeira parte do segundo fundamento

- 68 Com a primeira parte do segundo fundamento, o recorrente censura a Comissão, remetendo para o n.º 8 da decisão impugnada, por não ter procurado obter do Comité de Sanções nem do Estado de designação os elementos de prova em apoio das acusações que lhe são feitas. Assim, a Comissão fez um controlo puramente formal e artificial, limitando-se a reproduzir a exposição de motivos fornecida pelo Comité de Sanções, e a pretensa tomada em consideração das observações do recorrente é ilusória. O recorrente invoca, neste sentido, as constatações feitas pelo Tribunal Geral no acórdão de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão (T-306/10, EU:T:2014:141, n.ºs 103 e 104). Na sua opinião, a conceção que a Comissão tem do seu papel é tal que nunca eliminaria o nome de uma pessoa da lista controvertida em contradição com a apreciação do Comité de Sanções. Ao reproduzir simplesmente a lista do referido comité, recusando exigir e avaliar de forma crítica os elementos em que assenta e remetendo em seguida a decisão para o Tribunal Geral com vista a essa avaliação crítica, a Comissão abdica da sua responsabilidade principal, que é a de avaliar, por si própria, o mérito de uma inclusão na lista controvertida.

- 69 Para responder à argumentação do recorrente, há que ter em conta todas as considerações enunciadas pelo Tribunal de Justiça, nos n.ºs 104 a 134 do acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, a seguir «acórdão Kadi II», EU:C:2013:518), relativamente às obrigações que incumbem, por um lado, às autoridades competentes da União, no caso à Comissão, no âmbito de um processo de inclusão ou de manutenção, após reapreciação, da inclusão do nome de uma organização, de uma pessoa ou de uma entidade na lista controvertida, e, por outro, ao juiz da União, no âmbito da sua fiscalização jurisdicional da legalidade da decisão administrativa adotada no termo do referido processo.
- 70 Resulta destas considerações que o respeito dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, do mesmo modo que, no caso em apreço, o respeito do princípio da boa administração, por um lado, exige da autoridade competente da União que 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 exoneratórios apresentados por essa pessoa (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 135).
- 71 O respeito dos referidos direitos e do referido princípio implica, por outro lado, que, em caso de contestação judicial, o juiz da União fiscalize, nomeadamente, o carácter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos invocados na exposição apresentada pelo Comité de Sanções e, sendo caso disso, a prova da materialidade dos factos correspondentes ao motivo em causa à luz dos elementos que lhe foram comunicados (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 136).
- 72 Em contrapartida, o facto de a autoridade competente da União não tornar acessíveis à pessoa afetada nem, posteriormente, ao juiz da União, informações ou elementos de prova que estão exclusivamente na posse do Comité de Sanções ou do membro da Organização das Nações Unidas (ONU) em causa, relativos à exposição de motivos em que se apoia a decisão impugnada, não pode, enquanto tal, fundar uma declaração de violação destes mesmos direitos e desse princípio. Todavia, nesta situação, o juiz da União, que é chamado a fiscalizar a procedência factual dos motivos constantes da exposição apresentada pelo Comité de Sanções, tendo em conta as observações e os elementos exoneratórios eventualmente apresentados pela pessoa afetada, bem como a resposta da autoridade competente da União a estas observações, não disporá de informações complementares nem de elementos de prova. Por conseguinte, se ao juiz da União for impossível declarar que estes motivos são fundados, eles não podem servir de base à decisão de inclusão impugnada (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 137).
- 73 Tendo em atenção estas observações e à luz destes princípios, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente. Em especial, resulta do n.º 107 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que a Comissão deve tomar a sua decisão com base na exposição de motivos fornecida pelo Comité de Sanções e que, em contrapartida, não se prevê, nesta fase, que o referido Comité de Sanções ponha espontaneamente à disposição da Comissão, para efeitos da adoção por esta última da sua decisão, outros elementos para além desta exposição de motivos. Além disso, resulta do n.º 108 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que o Tribunal de Justiça examinou e validou, ou pelo menos não criticou, o processo previsto, a este respeito, pelo artigo 7.º-C do Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1286/2009, o qual se refere «exclusivamente» à comunicação ao interessado da exposição de motivos fornecida pelo Comité de Sanções.

- 74 É certo que, nos n.ºs 114 e 115 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), o Tribunal de Justiça precisou que incumbia à Comissão, por força da sua obrigação de análise diligente e imparcial do mérito dos motivos alegados, avaliar, tendo em conta, designadamente, o conteúdo das observações formuladas pelo interessado, a necessidade de solicitar a colaboração do Comité de Sanções para obter a comunicação de informações ou de elementos de prova adicionais.
- 75 Este foi, porém, precisamente o processo seguido no caso em apreço, conforme resulta dos n.ºs 2 a 4 da decisão impugnada, pela qual a Comissão manteve o nome do recorrente na lista controvertida, depois de ter comunicado as suas observações ao Comité de Sanções, solicitado a colaboração desse comité por duas vezes para lhe permitir responder a essas observações e obtido, consequentemente, a comunicação das informações ou elementos de prova adicionais, sob a forma da primeira e da segunda indicação adicional de motivos (v., neste sentido, acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 115). É também um facto assente que a Comissão comunicou ao recorrente a exposição de motivos e a primeira e a segunda indicação adicional de motivos fornecidos pelo Comité de Sanções, tendo estes, além disso, dado lugar a novas trocas de observações entre o recorrente e a Comissão.
- 76 Em contrapartida, a Comissão não pode ser censurada no caso em apreço, apenas com fundamento no n.º 114 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), por não ter obtido do Comité de Sanções ou do Estado de designação, durante o processo administrativo que conduziu à adoção da decisão impugnada, os elementos de informação ou de prova em apoio das acusações feitas ao recorrente e por ter, consequentemente, realizado uma fiscalização «puramente formal e artificial» do mérito dos fundamentos alegados, à luz das observações formuladas pelo interessado a propósito da exposição de motivos.
- 77 A este propósito, importa recordar que, no processo que deu origem ao acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), e ao contrário dos factos em apreço, a Comissão não tinha feito nenhuma diligência adicional para obter do Comité de Sanções ou do Estado de designação o mínimo elemento de informação ou de prova suscetível de apoiar as acusações feitas a Yassi Abdullah Kadi na exposição de motivos fornecida pelo referido Comité de Sanções. Todavia, não foi por este motivo que o Tribunal de Justiça confirmou a anulação do regulamento controvertido, mas pelo facto de, no âmbito da sua própria fiscalização jurisdicional da legalidade desse regulamento, lhe ter parecido que nenhuma das referidas acusações podia justificar a adoção, ao nível da União, de medidas restritivas contra Y.A. Kadi, em razão quer de uma fundamentação insuficiente quer da falta de elementos de informação ou de prova, na fase jurisdicional, que sustentassem o motivo em causa face às negações circunstanciadas do interessado [v. análise dessas alegações nos n.ºs 151 a 162 e a conclusão geral no n.º 163 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518)].
- 78 Bem pelo contrário, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito ao basear a sua declaração de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva no facto de a Comissão não lhe ter comunicado, nem a Y.A. Kadi, informações e elementos de prova inerentes aos motivos da manutenção da inclusão do nome do interessado na lista controvertida, uma vez que a Comissão não dispunha destas informações e destes elementos de prova (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 138 e 139).
- 79 Por conseguinte, seria incompatível com os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), sancionar a Comissão no caso em apreço, por força de um pretenso incumprimento da sua obrigação de análise cuidadosa e imparcial do mérito dos fundamentos alegados contra o recorrente, ou ainda por não ter conseguido obter do Comité de Sanções os elementos de informação ou de prova que lhe permitissem

cumprir esse dever de análise cuidadosa e imparcial, quando, nas circunstâncias análogas do processo que deu origem ao referido acórdão, o Tribunal de Justiça não constatou que a Comissão fosse responsável por qualquer violação da referida obrigação nem, mais genericamente, dos direitos de defesa.

80 Por outro lado, nenhum elemento dos autos permite afirmar que a Comissão, antes de adotar a decisão impugnada, não tinha analisado, com cuidado e imparcialidade, todas as informações de que dispunha, *inclusive* as observações do recorrente. Como referiu no n.º 7 da decisão impugnada, a Comissão continuou convencida de que a inclusão do nome do recorrente na lista controvertida se mantinha justificada, dado que, nomeadamente, o interessado não tinha apresentado nenhum motivo para duvidar da veracidade das acusações que lhe eram feitas.

81 Quanto ao argumento relativo ao acórdão de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão (T-306/10, EU:T:2014:141), cabe rejeitá-lo, uma vez que os factos e circunstâncias desse processo não são idênticos aos do caso em apreço. Com efeito, no processo que deu origem a esse acórdão, estava «apurado» (v. n.º 94 desse acórdão) que o interessado não tinha beneficiado de nenhum dos princípios nem de nenhuma das garantias enunciadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), até à interposição do recurso e que essa situação de carência ainda perdurava à data do encerramento da fase oral do processo (n.º 100 do referido acórdão). Acresce que, segundo as suas afirmações na audiência (n.º 103 do mesmo acórdão), a Comissão tinha persistido em considerar-se estritamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções e que não dispunha de nenhuma margem de apreciação autónoma a esse respeito, em contradição com os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça nos seus acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), e de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 114, 115 e 135). O Tribunal Geral concluiu daí que era de maneira puramente formal e artificial que a Comissão pretendia sanar, pela aplicação do processo de reapreciação do caso de H. Yusef, as ilegalidades da mesma natureza constatadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461). Pelo contrário, no caso em apreço, a Comissão referiu na audiência que estava disposta a dissociar-se das apreciações do Comité de Sanções se estas lhe parecessem manifestamente erradas ou contraditadas pelos elementos exoneratórios apresentados pelo interessado.

82 Resulta de tudo o que antecede que a primeira parte do segundo fundamento deve ser rejeitada.

– *Quanto à segunda parte do segundo fundamento*

[*omissis*]

– *Quanto à terceira parte do segundo fundamento*

89 Com a terceira parte do segundo fundamento, o recorrente acusa a Comissão de não ter avaliado se as acusações que lhe são feitas pelo Comité de Sanções assentavam em dados obtidos sob tortura, apesar de ter sublinhado este elemento na sua carta de 28 de junho de 2010. A presunção de que o Comité de Sanções não se baseia em dados desse tipo, invocada pela Comissão, não é justificada. Aliás, no seu sítio de Internet, o Gabinete do Medidor das Nações Unidas reconhece que os serviços secretos de alguns Estados de designação podem utilizar informações obtidas dessa maneira. No caso em apreço, o recorrente considera «possível» que informações que lhe dizem respeito tenham sido obtidas de pessoas presas nos Estados Unidos ou no Paquistão, contra as quais podem ter sido utilizadas medidas coercivas semelhantes à tortura. Informa assim que Faraj Al-Libi foi preso no Paquistão em 2 de maio de 2005, pelos serviços secretos deste país, depois transferido para os Estados Unidos, preso em locais de detenção secretos durante mais de um ano e, por último, transferido para Guantánamo.

Ora, segundo um relatório do Comité Internacional da Cruz-Vermelha (CICV) de 14 de fevereiro de 2007, catorze pessoas detidas em Guantánamo, entre os quais F. Al-Libi, descreveram tratamentos e técnicas de interrogatório que constituem uma forma de tortura.

- 90 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido e pelo Conselho, contesta esta argumentação.
- 91 A este propósito, importa constatar que o recorrente não apresentou, na sua carta de 28 de junho de 2010, nenhuma alegação específica, nem mesmo nenhum motivo plausível, no sentido de que determinadas informações que constam da exposição de motivos tinham sido obtidas sob tortura. No máximo pediu, nessa carta, a «confirmação de que a Comissão Europeia tomou as medidas necessárias que lhe permitem assegurar-se de que nenhuma das informações em que se apoia na exposição de motivos foi obtida sob tortura».
- 92 É com razão que a Comissão considera que, em semelhantes circunstâncias, é razoável basear-se numa presunção de que o Comité de Sanções não se apoia em provas obtidas sob tortura. Contrariamente ao que o recorrente sustenta, a Comissão aplica assim o mesmo critério que o implementado pelo Gabinete do Mediador das Nações Unidas, ao procurar saber, antes de mais, se há «elementos suficientes para, de forma razoável, acreditar na alegação de tortura», conforme resulta do seu sítio Internet.
- 93 No caso em apreço, não há nenhum elemento nos autos que permita acreditar em tal alegação, no que se refere aos elementos apresentados contra o recorrente. Mais especificamente, não parece que algum elemento de informação constante dos autos possa ser imputado a Faraj Al-Libi nem a nenhuma outra pessoa detida em Guantánamo ou no Paquistão.
- 94 A este respeito, o Reino Unido observa também, fundamentadamente, que a maior parte dos elementos de prova apresentados pela Comissão assentam em decisões judiciais do Reino Unido proferidas por juízes que, em conformidade com as recomendações enunciadas pela House of Lords (Câmara dos Lordes, Reino Unido) na sua decisão *A and others v Secretary of State for the Home Department* (No 2) [2006] 2 A.C. 221, estavam obrigados a analisar a questão de saber se tinham sido formuladas perante si alegações de recurso à tortura.
- 95 Por outro lado, resulta da contestação do FCO perante a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), divisão do Queen's Bench (Secção Administrativa), a seguir «High Court»], apresentada no âmbito do recurso interposto pelo recorrente contra a decisão do FCO que recusa dar seguimento ao seu pedido com vista a que o FCO solicite ao Comité de Sanções a eliminação do seu nome da lista do referido comité, que, na pendência desse processo, o recorrente também tinha especulado sobre a questão de saber se determinados elementos de prova apresentados contra si provinham do interrogatório de F. Al-Libi pelos serviços de informação paquistaneses ou americanos. O FCO referiu, na pendência desse mesmo processo, que nenhuma das acusações apresentadas contra o recorrente era baseada no resultado de interrogatórios de detidos. Tendo o recorrente desistido em seguida desse recurso, a High Court não teve oportunidade de confirmar esta questão. Na falta de qualquer indício em sentido contrário, não há, todavia, nenhuma razão para pôr em causa esta afirmação do FCO.
- 96 A terceira parte do segundo fundamento afigura-se, assim, desprovida de qualquer justificação.

– *Quanto à quarta parte do segundo fundamento*

[*omissis*]

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação das regras relativas ao ónus e ao nível da prova requerido

100 O recorrente alega que a decisão impugnada está ferida de ilegalidade, na medida em que a Comissão violou as regras relativas ao ónus e ao nível de prova requerido. Este fundamento está articulado em duas partes.

– Quanto à primeira parte do terceiro fundamento

101 Com a primeira parte do terceiro fundamento, o recorrente alega que, conforme resulta do n.º 7 da decisão impugnada, a Comissão inverteu o ónus da prova para o fazer recair sobre ele, em violação da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 121), segundo a qual cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento.

102 Todavia, essa argumentação assenta numa má compreensão das obrigações que, segundo o acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), incumbem à Comissão, em termos de ónus da prova, no âmbito de um processo de reapreciação dos motivos nos quais se baseia a decisão de incluir ou de manter o nome de uma determinada pessoa na lista controvertida.

103 Com efeito, conforme a Comissão salienta com razão, o «teste jurídico» que deve aplicar, na fase administrativa da reapreciação das decisões de inclusão na lista controvertida, tal como descrito nos n.ºs 111 a 116 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), distingue-se do aplicável na fase da fiscalização jurisdicional, tal como descrito nos n.ºs 117 a 134 do referido acórdão.

104 Assim, embora o ónus da prova recaia incontestavelmente sobre a Comissão, ela não tem de apresentar a prova na fase do processo de reapreciação, mas apenas na fase ulterior do processo de fiscalização jurisdicional da sua decisão de manutenção da inclusão após reapreciação. Isto resulta claramente do n.º 121 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que faz parte das considerações de ordem geral expressas pelo Tribunal de Justiça, a partir do n.º 117 do mesmo acórdão, a respeito do «processo jurisdicional».

105 Mais especificamente, e como a Comissão também observou, o ponto de partida da reapreciação que deve efetuar, a pedido de uma pessoa interessada, é constituído pelas conclusões do Comité de Sanções, conforme enunciadas na sua exposição de motivos e que servem, elas próprias, de base para a fundamentação do ato da União. Se essa fundamentação for suficientemente precisa e concreta, a Comissão não comete erro se considerar que, em princípio, só a pode questionar se o interessado fornecer provas específicas e circunstanciadas que refutem as constatações em causa, sem prejuízo de o ónus da prova que recairá ulteriormente sobre a Comissão, aquando da fiscalização jurisdicional da legalidade e do mérito dos motivos em que se baseia a decisão de incluir ou de manter o nome do interessado na lista controvertida.

106 A Comissão conformou-se devidamente com estes princípios no caso em apreço, como resulta do n.º 7 da decisão impugnada, cujo início é citado acima no n.º 23. Na parte seguinte deste ponto, a Comissão não se limitou, aliás, a salientar que o recorrente não tinha fornecido nenhum motivo para duvidar da veracidade das acusações apresentadas contra si. A Comissão fez, designadamente, uma análise factual aprofundada de algumas das suas denegações, concluindo pela sua falta de pertinência ou de credibilidade.

107 Daqui decorre que a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.

– Quanto à segunda parte do terceiro fundamento

- 108 Com a segunda parte do terceiro fundamento, o recorrente alega que a referência ao nível de prova aplicado pelo GAFI, a saber o dos «motivos razoáveis para suspeitar ou acreditar», no n.º 9 da decisão impugnada, não é pertinente e é, em todo o caso, errada, uma vez que o Tribunal de Justiça exigiu, no seu acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), uma «base factual suficientemente sólida». Quanto ao n.º 149 do referido acórdão, invocado pela Comissão e pelo Reino Unido, o recorrente sustenta que não põe em causa essa exigência e que não estabelece o critério jurídico determinante. Afirma que o próprio Reino Unido tinha abandonado o critério dos «motivos razoáveis para suspeitar», a favor do critério mais rigoroso dos «motivos razoáveis para acreditar», com a adoção da Lei de 2011 relativa à prevenção do terrorismo e às medidas de inquérito.
- 109 Por outro lado, na réplica, o recorrente insiste na gravidade da incidência das medidas restritivas sobre os interessados, que justifica um nível de prova exigente, para evitar o risco de uma violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 6.º da Convenção para a Proteção dos Direitos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»). Neste contexto, o recorrente sustenta que o nível de prova requerido é praticamente impossível de distinguir do requerido em matéria penal, embora o processo em causa não tenha um carácter estritamente penal. Pede ao Tribunal Geral para adotar a abordagem seguida pela Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales)] no seu acórdão Gough and Another v Chief Constable of Derbyshire [2002] EWCA Civ 351, a propósito do caso de uma pessoa que era objeto de uma proibição de viajar em consequência das suas pretensas tendências para se envolver na violência ligada ao futebol.
- 110 Relativamente a esta argumentação, aplicam-se *mutatis mutandis* as considerações expressas no âmbito da análise da primeira parte do referido fundamento. Por conseguinte, é apenas na fase da fiscalização jurisdicional da legalidade e do mérito dos motivos em que se baseia uma decisão de incluir ou de manter, após reapreciação, o nome de uma pessoa na lista controvertida que se põe a questão do nível de prova requerido.
- 111 A este respeito, compete exclusivamente ao Tribunal assegurar-se que a decisão impugnada «assenta numa base factual suficientemente sólida» (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119), verificando se os factos alegados na exposição de motivos estão «alicerçados» (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 122) e, consequentemente, materialmente «apurados» (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 136).
- 112 Nestas condições, a segunda parte do presente fundamento deve ser, desde já, rejeitada por inoperante, uma vez que um eventual erro de direito cometido pela Comissão ao definir ou aplicar o nível de prova requerido não é suscetível, por si só, de justificar a anulação da decisão impugnada se, quanto ao resto, esta satisfizer as condições de prova enunciadas no número precedente, o que compete ao Tribunal Geral verificar no âmbito da análise do quarto fundamento.
- 113 Em todo o caso, a Comissão não cometeu um erro ao referir-se, no n.º 9 da decisão impugnada, ao critério operacional formulado pelo GAFI na nota interpretativa da sua recomendação especial n.º III relativa ao financiamento do terrorismo, a saber, que a inclusão do nome de uma pessoa na lista controvertida e, por conseguinte, o congelamento dos seus fundos se devem apoiar «em motivos razoáveis ou numa base razoável para suspeitar ou pensar que esses fundos ou esses outros bens

podem servir para o financiamento de atividades terroristas», uma vez que esse nível de prova é conforme com os critérios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518).

- 114 É verdade que este critério não está isento de ambiguidade, uma vez que «suspeitar» e «pensar» são operações mentais distintas, dando lugar a graus de convicção diferentes.
- 115 Todavia, é forçoso concluir que o Tribunal de Justiça validou, no seu acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), o recurso ao menos exigente dos dois níveis de prova possíveis, a saber, o das suspeitas, durante a sua análise do mérito de um motivo específico apresentado contra o interessado.
- 116 Com efeito, o Tribunal de Justiça esclareceu, no n.º 149 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que os motivos de uma inclusão na lista controvertida podiam assentar em «suspeitas de envolvimento em atividades terroristas, sem prejuízo da verificação do caráter fundado destas suspeitas». À luz do n.º 162 do referido acórdão, importa acrescentar que, para que determinadas suspeitas de implicação em atividades terroristas possam ser validamente consideradas contra uma pessoa, é preciso que sejam apresentados elementos de informação ou de prova que as alicercem, o que depende de uma apreciação casuística.
- 117 Embora esta formulação não ponha em causa a exigência de uma «base factual suficientemente sólida», enunciada em termos gerais no n.º 119 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), há que admitir que esta exigência pode ser satisfeita com o recurso ao critério dos «motivos razoáveis para suspeitar», na medida em que estes sejam apoiados por elementos de informação ou de prova suficientes, uma vez que o Tribunal de Justiça recorreu a esse critério nos n.ºs 149 a 162 do referido acórdão.
- 118 A circunstância de o Reino Unido ter abandonado o critério dos «motivos razoáveis para suspeitar» a favor do critério mais rigoroso dos «motivos razoáveis para acreditar», com a adoção da Lei de 2011 relativa à prevenção do terrorismo e às medidas de inquérito, não tem qualquer pertinência. Pelo contrário, o critério dos «motivos razoáveis para suspeitar», na medida em que sejam apoiados por elementos de informação ou de prova suficientes, parece adequado em circunstâncias como as previstas pelo Regulamento n.º 881/2002, pelas recomendações do GAFI e pelas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança, nomeadamente a sua Resolução 2161 (2014), de 17 de junho de 2014, no seu n.º 11. Este é também o parecer da Court of Appeal (England & Wales) [(Tribunal de Recurso) (Inglaterra e País de Gales)] no processo Youssef v. Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs [2013] EWCA Civ 1302 [2014] 2 WLR 1082.
- 119 Tendo em atenção as considerações que precedem, deve também ser rejeitada a argumentação do recorrente segundo a qual o nível de prova requerido em circunstâncias como as do caso em apreço é praticamente impossível de distinguir do requerido em matéria penal, a saber o de «para além da dúvida razoável». De resto, resulta de jurisprudência constante desde o acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), que as medidas restritivas como as em causa no caso em apreço não têm um caráter penal. Ora, a natureza preventiva e não repressiva das medidas restritivas influencia necessariamente a natureza, o modo e a intensidade da prova que pode ser exigida à Comissão (conclusões do advogado-geral Y. Bot nos processos Anboubou/Conselho, C-605/13 P e C-630/13 P, EU:C:2015:2, n.º 111).
- 120 Quanto à argumentação desenvolvida a este respeito na réplica, a Comissão, apoiada pelo Reino Unido, responde com razão que os órgãos jurisdicionais ingleses competentes rejeitaram o critério *quasi* penal adotado no processo que deu origem ao acórdão Gough and Another v Chief Constable of Derbyshire [2002] EWCA Civ 351, relativamente a medidas preventivas como as que estão aqui em causa. Quanto à aplicação das medidas decididas ao nível das Nações Unidas, a abordagem correta em direito inglês, conforme foi estabelecida pela Court of Appeal (England & Wales) [(Tribunal de Recurso) (Inglaterra e

País de Gales)] nos processos *Secretary of State for the Home Department v. MB* [2006] EWCA Civ 1140, [2007] QB 415 e *Youssef v. Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs* [2013] EWCA Civ 1302 [2014] 2 WLR 1082, é baseada num critério de «suspeita razoável» (a saber, a existência de elementos suscetíveis de levantar suspeitas).

121 Resulta do conjunto das considerações precedentes que o terceiro fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao quarto fundamento, relativo a erros que enfermam a exposição de motivos

122 Este fundamento foi consideravelmente ampliado na sequência da comunicação de elementos de informação e de prova novos no decurso da instância.

123 Na petição, o recorrente alegava essencialmente que a decisão impugnada estava ferida de ilegalidades quanto ao mérito na medida em que, em primeiro lugar, as acusações que lhe foram feitas não estavam demonstradas; em segundo lugar, determinadas acusações não eram suficientemente precisas para lhe permitir contestá-las utilmente; em terceiro lugar, determinadas acusações eram tão antigas ou vagas que não apresentavam um nexo racional com os critérios pertinentes; e, em quarto lugar, determinadas acusações eram contraditadas pelos elementos exoneratórios.

124 Na sua contestação, a Comissão, apoiada pelo Reino Unido e pelo Conselho, alegou que os motivos de inclusão na lista controvertida comunicados ao recorrente eram suficientemente precisos, detalhados, específicos e concretos, na aceção da jurisprudência (acórdão de 18 de julho de 2013, *Kadi II*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 116, 130 e 142 a 149), e que satisfaziam a exigência de fundamentação (acórdão de 18 de julho de 2013, *Kadi II*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 102 e 116).

125 A Comissão referiu-se ainda a determinados princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, *Kadi II* (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 117, 119 a 122), em relação ao processo de fiscalização jurisdicional da legalidade das decisões de inclusão ou de manutenção, após reapreciação, do nome de uma pessoa na lista controvertida, mais especificamente quanto à verificação, pelo juiz da União, das acusações factuais contidas na exposição de motivos subjacentes a essas decisões.

126 Em seguida, a Comissão afirmou que, no interesse de uma boa administração da justiça e tendo em conta o recurso interposto pelo recorrente, «[tinha] decidido não se limitar a defender a decisão impugnada com base [apenas] nos elementos do processo administrativo, mas dirigir-se, no espírito de cooperação útil previsto no artigo 220.º, n.º 1, TFUE, ao Comité de Sanções [...] bem como, em conformidade com o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, às autoridades do Reino Unido, enquanto membro da ONU que propôs incluir o nome do recorrente na lista» do Comité de Sanções.

127 Como resultado desses contactos, a Comissão apresentou, por um lado, no anexo B.4 à contestação, uma carta que lhe foi endereçada pelo Comité de Sanções em 20 de janeiro de 2014, para a informar de que, no âmbito da sua reapreciação anual das inclusões na sua lista, este comité tinha reapreciado a do nome do recorrente e tinha considerado que se mantinha apropriada.

128 Por outro lado, a Comissão apresentou, no anexo B.5 à contestação, um conjunto de informações e de elementos de prova detalhados, que as autoridades do Reino Unido lhe transmitiram e que decidiu, em estreita coordenação com essas autoridades, remeter ao Tribunal Geral, para que este se pudesse assegurar de que a decisão impugnada tinha sido adotada com uma base factual suficientemente sólida, pelo menos em relação a determinados motivos da inclusão na lista controvertida (acórdão de

18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 130). Segundo o Reino Unido, esses elementos compreendem documentos invocados em apoio da sua proposta ao Comité de Sanções para incluir e manter o nome do recorrente na lista do referido comité.

- 129 Esse conjunto consiste numa declaração escrita oficial («first statement», a seguir «declaração oficial»), redigida para efeitos do presente processo e datada de 18 de março de 2014, assinada pelo chefe do departamento de luta contra o terrorismo do FCO, bem como em alguns documentos destinados a servir de prova. Conforme resulta dos n.ºs 12 a 14 da declaração oficial, esta baseia-se num parecer e numa avaliação do Security Service (Serviço de Segurança), que é o serviço de informação e de segurança interna do Reino Unido, responsável pela proteção da segurança nacional (a seguir «Security Service»).
- 130 Na réplica, o recorrente opõe-se à invocação e à tomada em conta pelo Tribunal Geral das acusações, dos esclarecimentos e dos elementos de prova novos apresentados no anexo B.5 da contestação, os quais não tinham sido apresentados antes da adoção da decisão impugnada, nem tomados em conta aquando da adoção desta. O recorrente alega que, segundo os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), e de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 115), todos estes elementos adicionais deviam ter sido solicitados pela Comissão ao Comité de Sanções ou ao Estado-Membro em causa e ser-lhe comunicados «desde o início», para respeitar os seus direitos de defesa e de acesso a um órgão jurisdicional. Na sua opinião, a divulgação exaustiva desses elementos não depende da instauração de um processo jurisdicional, mas deve em todo o caso precedê-lo, de forma a garantir o exercício dos direitos da defesa.
- 131 Por outro lado, o recorrente sustenta que, no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), o Tribunal de Justiça referiu claramente que lhe deviam ser comunicados todos os elementos confidenciais invocados e que ele próprio decidiria então o que deveria ser comunicado ao interessado, em conformidade com os princípios enunciados no acórdão de 4 de junho de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:36). No caso em apreço, o Reino Unido procurava evitar todas as garantias judiciais do Tribunal Geral, pedindo-lhe para se apoiar no seu próprio julgamento de que as informações fornecidas estão em conformidade com os critérios enunciados no referido acórdão. O argumento de que qualquer Estado que propõe uma designação ao Comité de Sanções deveria, em seguida, decidir que informações podem ser fornecidas ao Tribunal Geral é fundamentalmente errado.
- 132 Em relação, mais especificamente, aos elementos encontrados na sua residência durante uma busca, o recorrente recorda que foi absolvido no termo do processo penal que lhe foi instaurado, relacionado com esses elementos. O recorrente sustenta que se tivesse sabido que a Comissão pensava apresentar esses elementos contra ele, poderia paralelamente ter tentado responder-lhes. Obter transcrições ou outras peças do processo em questão requer tempo e esforços consideráveis, ao passo que o Governo do Reino Unido possui as transcrições e elementos exoneratórios com base nos quais o júri absolveu o recorrente. Nestas circunstâncias, é discriminatório esperar que o recorrente apresente elementos exoneratórios com custos e esforços elevados. O recorrente sustenta que este exemplo demonstra a necessidade de divulgar ao Tribunal Geral, a pedido da Comissão, os elementos exoneratórios em posse do Reino Unido.
- 133 O recorrente sustenta ainda que o Tribunal Geral não se devia apoiar em constatações que lhe são desfavoráveis feitas no âmbito de processos judiciais no Reino Unido nos quais não era parte e contra os quais não se pôde conseqüentemente defender. Quanto à circunstância, alegada pelo Reino Unido, de que esses processos judiciais foram conduzidos em conformidade com o artigo 6.º da CEDH e com o artigo 47.º da Carta, o recorrente responde que, embora isso seja verdade em relação às pessoas em causa, não o é em relação a si uma vez que não era sequer parte nesses processos.

- 134 Por último, na medida em que o Reino Unido se refere a processos judiciais nos quais ele próprio foi parte, nomeadamente contra as condições impostas pelo HM Treasury (Ministério das Finanças do Reino Unido) e contra a decisão do FCO de não pedir a retirada do seu nome da lista do Comité de Sanções, o recorrente sustenta que esses processos não são equivalentes ao presente processo e que têm por objetivo uma solução diferente.
- 135 A este propósito, e conforme o Tribunal de Justiça sublinhou no n.º 136 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), o respeito dos direitos fundamentais da pessoa em causa, mais especificamente, os direitos da defesa e o direito à proteção jurisdicional efetiva, implica que, em caso de contestação judicial, o juiz da União fiscalize, nomeadamente, o caráter suficientemente preciso e concreto dos motivos invocados na exposição dos motivos apresentada pelo Comité de Sanções e, se necessário, a prova dos factos correspondentes ao motivo em causa à luz dos elementos que foram comunicados.
- 136 No caso em apreço, em conformidade com as exigências estabelecidas pela jurisprudência, as indicações contidas na exposição de motivos e na primeira e na segunda indicação adicional de motivos identificam, pelo menos, algumas das razões individuais, específicas e concretas pelas quais as autoridades competentes consideram que o recorrente deve ser alvo de medidas restritivas (v., neste sentido, acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 140).
- 137 Em especial, os motivos e, sobretudo, a primeira e a segunda indicação adicional de motivos comunicados ao recorrente não consistem apenas em simples afirmações gerais, mas contêm também numerosos detalhes e indicações precisas relativas tanto à identidade das pessoas em causa como à época, ao lugar, ao contexto e a outras circunstâncias das ações em causa.
- 138 Quanto à questão de saber se a materialidade dos factos que correspondem a esses motivos pode ser considerada demonstrada à luz dos elementos que foram comunicados, na aceção do n.º 136 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), tal implica verificar se esses factos estão «suficientemente demonstrados» para permitir considerar que a decisão assenta numa «base factual suficientemente sólida» (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119), entendendo-se que os motivos de uma inclusão na lista controvertida podem assentar em «suspeitas de envolvimento em atividades terroristas, sem prejuízo da verificação do caráter fundado destas suspeitas» (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 149).
- 139 No caso em apreço, é verdade que, na data da adoção da decisão impugnada, não tinha sido apresentado nenhum elemento de informação ou de prova para alicerçar os motivos invocados contra o recorrente.
- 140 Quanto aos novos elementos de informação e de prova apresentados no anexo B.5 da contestação, bem como aos seus correspondentes apêndices, é com razão que a Comissão responde à argumentação do recorrente, acima resumida no n.º 130, que este confunde duas questões diferentes, a saber, por um lado, a exigência processual de uma exposição de motivos suficientemente específica e a sua comunicação ao interessado durante o procedimento administrativo (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 111 a 116) e, por outro lado, a verificação, a fazer pelo juiz da União, de que a exposição de motivos assim comunicada assenta numa base factual sólida, depois de ter pedido, se for caso disso, à autoridade competente da União para apresentar informações ou elementos de prova, confidenciais ou não, pertinentes para efeitos desse exame (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 117 a 120). Os novos elementos apresentados no anexo B.5 da contestação destinam-se precisamente a servir essa finalidade e a sua tomada em consideração para efeitos da

fiscalização da legalidade que compete ao Tribunal Geral exercer está em conformidade com os princípios enunciados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518).

- 141 Quanto ao argumento do recorrente de que a Comissão não se pode apoiar em novos elementos de informação ou de prova aos quais não teve a possibilidade de responder, basta salientar que o recorrente teve a possibilidade de responder a esses novos elementos na réplica e na audiência.
- 142 Quanto ao argumento do recorrente, acima resumido no n.º 131, de que compete ao juiz da União obter a comunicação de todos os elementos confidenciais invocados e decidir ele próprio o que deve ser comunicado ao interessado, tal argumento resulta de uma leitura manifestamente errada do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518). Com efeito, no n.º 122 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça referiu que não era exigido que a autoridade competente da União apresentasse ao juiz da União todas as informações e todos os elementos de prova inerentes aos motivos alegados na exposição de motivos apresentados pelo Comité de Sanções, sendo certo que, se a autoridade competente da União estiver impossibilitada de aceder ao pedido do juiz da União (por exemplo porque o Estado de designação ou o Comité de Sanções recusam comunicar-lhe as informações e os elementos de prova em questão), compete ao juiz da União basear-se nos únicos elementos que lhe foram comunicados, com as consequências referidas no n.º 123 desse acórdão. As considerações tecidas pelo Tribunal de Justiça, nos n.ºs 125 e segs. do referido acórdão sobre a aplicação, pelo juiz da União, de técnicas específicas de análise de elementos confidenciais, partem da premissa, evocada no n.º 124 desse acórdão, de que esses elementos lhe foram comunicados voluntaria e previamente pela autoridade competente da União, acompanhados de um pedido de tratamento confidencial em relação ao interessado. De resto, mesmo nessa eventualidade, o Tribunal de Justiça precisou, no n.º 127 do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), remetendo para o n.º 63 do acórdão de 4 de junho de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), que, se esta autoridade se opuser à comunicação de todas ou de uma parte das informações ou elementos ao juiz da União, a coberto de um pedido de confidencialidade em relação ao interessado, o referido juiz procederá, então, ao exame da legalidade do ato impugnado apenas com base nos elementos que foram comunicados.
- 143 Quanto ao argumento do recorrente relativo aos elementos encontrados no seu domicílio durante uma busca (v. n.º 132, *supra*), não há que o tomar em consideração, uma vez que é através das conclusões a que a High Court chegou soberanamente com base nesses elementos que estes são tomados em consideração na declaração oficial. Na medida em que o recorrente recorda que foi absolvido no processo penal que lhe foi instaurado, relacionado com estes elementos, basta recordar, remetendo para a apreciação da segunda parte do terceiro fundamento, que o nível de prova aplicável no caso em apreço não é o da prova penal.
- 144 Quanto ao argumento do recorrente, acima resumido no n.º 133, de que o Tribunal Geral não devia ter em conta conclusões dos órgãos jurisdicionais do Reino Unido em processos em que não era parte, a Comissão observa com razão que, na medida em que as conclusões em questão contribuem para demonstrar a existência de motivos razoáveis para suspeitar, ou mesmo acreditar, que o recorrente está ligado à Al-Qaida, e fundamentar assim as acusações que constam da exposição de motivos, são pertinentes e podem ser tomadas em conta pelo Tribunal Geral. É também com razão que a Comissão alega que o Tribunal Geral pode reconhecer uma importância especial a essas conclusões, dado que foram alcançadas por um órgão jurisdicional nacional competente, no âmbito de processos judiciais conduzidos em conformidade com o artigo 6.º da CEDH e com o artigo 47.º da Carta.
- 145 Por último, em relação aos processos judiciais no Reino Unido, invocados pelo Reino Unido, nos quais o recorrente era parte, não tem nenhuma relevância o facto de esses processos não serem equivalentes ao presente processo e terem por objetivo uma solução diferente, uma vez que contêm elementos suscetíveis de fundamentar as acusações apresentadas contra o recorrente na exposição de motivos do Comité de Sanções.

146 Resulta de todas as considerações que precedem que o Tribunal Geral pode ter em conta todos os novos elementos de informação e de prova juntos no anexo B.5 da contestação.

[omissis]

177 No termo desta visão de conjunto da declaração oficial e depois de ter passado cuidadosamente em revista todos os elementos de informação e de prova juntos nos anexos desta declaração, o Tribunal Geral considera-se convencido de que, pelo menos, alguns dos motivos contidos na exposição de motivos e na primeira e na segunda indicação adicional de motivos, conforme comunicados pelo Comité de Sanções, estão suficientemente fundamentados pelos referidos elementos de informação ou de prova para parecer que assentam numa base factual especialmente sólida, e resistente a quaisquer vagas tentativas de contestação por parte do recorrente.

178 Importa ter em conta também a existência de outras vias de direito que estavam à disposição do recorrente, mas que este escolheu dispensar.

179 Por um lado, o Reino Unido sublinhou que o recorrente nunca tinha, desde a inclusão inicial do seu nome na lista do Comité de Sanções, procurado contactar o Gabinete do Mediador nomeado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em conformidade com a sua Resolução 1904 (2009), para obter deste a abertura de uma investigação aprofundada suscetível de conduzir à eliminação do seu nome da lista do Comité de Sanções, tanto mais que a Resolução 2161 (2014) do Conselho de Segurança (n.º 48) convida os Estados a «instar as pessoas e entidades que procuram contestar a sua inclusão na [lista do Comité de Sanções] passando por instâncias judiciais nacionais e regionais, ou que já o fizeram, a tentarem ser eliminadas da [referida lista] mediante a apresentação de um pedido nesse sentido ao gabinete do Mediador». Não há nenhum motivo racional para essa abstenção, tanto mais que o recorrente alega dispor de argumentos a favor da eliminação do seu nome da lista do Comité de Sanções.

180 Por outro lado, depois de ter interposto recurso para a High Court, em 28 de janeiro de 2013, contra a decisão do FCO, de 1 de novembro de 2012, de não apresentar em seu nome um pedido de eliminação da inclusão do seu nome da lista do Comité de Sanções, o recorrente desistiu desse recurso por declaração de consentimento (consent order), em 17 de outubro de 2013 (anexo 4 à declaração oficial), depois de a High Court ter admitido que o FCO recorresse, para justificar essa decisão, a elementos de prova confidenciais, apenas acessíveis ao órgão jurisdicional e não ao recorrente.

181 Embora o recorrente não possa ser criticado por adotar essa estratégia judicial, ela também não contribui para uma eventual eliminação das suspeitas que impendem legitimamente sobre o recorrente, tendo em conta os elementos de informação e de prova acima analisados.

182 Face a tudo o que precede, há que considerar que, pelo menos, alguns dos motivos mencionados na exposição de motivos e na primeira e na segunda indicação adicional de motivos são suficientemente precisos e concretos, estão demonstrados e constituem, por si só, uma base suficiente para fundamentar a decisão impugnada (acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 130).

183 Daqui decorre que, pelo menos, algumas das acusações imputadas ao recorrente na exposição de motivos e na primeira e na segunda indicação adicional de motivos eram suscetíveis de justificar a adoção, ao nível da União, de medidas restritivas contra ele.

184 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

- 185 O recorrente alega que a decisão impugnada está ferida de ilegalidade, na medida em que a Comissão se absteve de proceder a uma análise de proporcionalidade, ponderando os seus direitos fundamentais e o risco efetivo que o recorrente pode representar atualmente.
- 186 A Comissão, apoiada pelo Conselho, contesta esta argumentação e remete para os n.ºs 360 a 363 do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).
- 187 Com efeito, resulta do acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), que, tendo em conta um objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional como o combate por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, contra as ameaças à paz e à segurança internacionais, que os atos de terrorismo constituem, o congelamento de fundos, haveres financeiros e outros recursos económicos das pessoas identificadas pelo Conselho de Segurança ou pelo Comité de Sanções como estando associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs não pode, por si só, ser considerado inadequado ou desproporcionado (v. acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 363 e jurisprudência referida; v. também, neste sentido e por analogia, acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.ºs 120 a 130). Todavia, há que assegurar que, aquando da adoção dessas medidas, os direitos processuais dos interessados, e nomeadamente os seus direitos de defesa, foram respeitados (v., neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi I, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 367 a 370). Ora, no caso em apreço, resulta da análise dos outros fundamentos do recurso que os direitos processuais do recorrente foram devidamente respeitados durante o processo de reapreciação dos motivos de inclusão do seu nome na lista controvertida.
- 188 Na medida em que o recorrente acusa especificamente a Comissão de não ter procedido autonomamente à ponderação das restrições dos seus direitos fundamentais face ao risco que alegadamente representa, basta constatar que essa ponderação não está prevista no regime aplicável nem é referida pela jurisprudência. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 107 do seu acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que, quando, no quadro das resoluções pertinentes do Conselho de Segurança, o Comité de Sanções decidiu incluir o nome de uma pessoa na sua lista recapitulativa, a autoridade competente da União devia, para dar seguimento a esta decisão em nome dos Estados-Membros, tomar a iniciativa de incluir o nome desta, ou de manter esta inclusão, na lista controvertida com base na exposição de motivos apresentada pelo referido comité. Neste contexto, as únicas obrigações que incumbem à autoridade competente da União são as identificadas pelo Tribunal de Justiça nos n.ºs 111 e 112 (respeito dos direitos da defesa), 114 (análise cuidadosa e imparcial do mérito dos motivos alegados) e 116 (fundamentação que identifica as razões individuais, específicas e concretas, com base nas quais as autoridades competentes consideram que a pessoa em causa deve ser alvo de medidas restritivas) do acórdão de 18 de julho de 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518). Ora, no caso em apreço, também resulta da análise dos outros fundamentos do recurso que essas obrigações foram devidamente respeitadas durante o processo de reapreciação dos motivos de inclusão do nome do recorrente na lista controvertida.
- 189 Relativamente à proporcionalidade da decisão impugnada tendo em conta o tempo decorrido desde a inclusão do nome do recorrente na lista controvertida, é verdade que os fundos do recorrente estavam congelados desde há pouco mais de seis anos na data da adoção da referida decisão, a qual é apenas objeto de fiscalização jurisdicional pelo Tribunal Geral no âmbito do presente recurso.
- 190 Todavia, conforme foi acima exposto, a manutenção da inclusão do nome do recorrente na lista do Comité de Sanções e, em consequência, na lista controvertida, após reapreciação, baseia-se não só na exposição inicial de motivos do referido comité, mas também nas diversas avaliações mais recentes do perigo que o recorrente continuava a representar para a segurança nacional e internacional, efetuadas

tanto pelas instâncias da ONU como pelas competentes autoridades jurisdicionais do Reino Unido. Foi assim que, nomeadamente, na data da adoção da decisão impugnada, tinha decorrido menos de um ano e meio desde que a High Court tinha declarado válida a avaliação do Security Service de que o recorrente continuava a ser um extremista islamista de primeiro plano baseado no Reino Unido e que tinha ligações com um número importante de indivíduos extremistas (V. n.º 175, *supra*).

- 191 Além disso, conforme já foi exposto acima no n.º 181, o Tribunal Geral considera que, ao abster-se de intentar uma qualquer diligência junto do Mediador das Nações Unidas (v. n.º 179, *supra*) e ao desistir do seu recurso para a High Court (v. n.º 180, *supra*), o recorrente adota uma conduta que não contribui para um eventual levantamento das suspeitas que recaem legitimamente sobre ele, tendo em conta os elementos de informação e de prova acima analisados.
- 192 Por outro lado, o recorrente não apresentou nenhum elemento de informação ou de prova concreto suscetível de demonstrar que já não constitui uma ameaça para a segurança nacional e internacional.
- 193 Nestas condições, a decisão impugnada não pode ser considerada desproporcionada tendo em conta o tempo decorrido desde a inclusão do nome do recorrente na lista controvertida.
- 194 Portanto, o quinto fundamento deve ser rejeitado e, por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 195 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se isso tiver sido requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas da Comissão, em conformidade com o pedido desta última.
- 196 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível na parte em que tem por objeto a anulação do Regulamento (CE) n.º 14/2007 da Comissão, de 10 de janeiro de 2007, que altera pela septuagésima 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, na parte em que respeita a Mohammed Al-Ghabra.**
- 2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) M. Al-Ghabra é condenado a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.**
- 4) O Reino União da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Conselho da União Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Papasavvas

Bieliūnas

Forrester

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de dezembro de 2016.

Assinaturas