Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

28 de maio de 2013 *

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia — Congelamento de fundos — Artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Pedido de indemnização — Artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral — Inadmissibilidade»

No processo T-187/11,

Mohamed Trabelsi,

Ines Lejri,

Moncef Trabelsi,

Selima Trabelsi,

Tarek Trabelsi,

representados inicialmente por A. Metzker e, em seguida, por A. Tekari, advogados,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por G. Étienne e A. Vitro e, em seguida, por G. Étienne, M. Bishop e M.-M. Joséphidès, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por A. Bordes e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

e por

República Tunisina, representada por W. Bourdon, advogado,

intervenientes,

* Língua do processo: francês.

que tem por objeto, por um lado, um pedido de anulação da Decisão de execução 2011/79/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2011, que dá execução à Decisão 2011/72/PESC que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia (JO L 31, p. 40), e, por outro, um pedido de indemnização,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: O. Czúcz, presidente, I. Labucka e D. Gratsias (relator), juízes,

secretário: C. Kristensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de novembro de 2012,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Na sequência dos acontecimentos políticos ocorridos, na Tunísia, nos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, o Conselho da União Europeia adotou, em 31 de janeiro de 2011, ao abrigo, nomeadamente, do artigo 29.º TUE, a Decisão 2011/72/PESC, que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia (JO L 28, p. 62).

2 Os considerandos 1 e 2 da Decisão 2011/72 enunciam:

«Em 31 de janeiro de 2011, o Conselho reafirmou toda a sua solidariedade para com a Tunísia e o seu povo e o seu inteiro apoio aos esforços que tem vindo a desenvolver para instaurar uma democracia estável, o Estado de direito, o pluralismo democrático e o pleno respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais.

O Conselho decidiu ainda instituir medidas restritivas contra as pessoas responsáveis pelo desvio de fundos públicos da Tunísia, privando assim o povo tunisino dos benefícios que advêm do desenvolvimento sustentável da sua economia e sociedade e pondo em causa o desenvolvimento da democracia no país.»

3 Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2011/72:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas responsáveis pelo desvio de fundos públicos da Tunísia e de qualquer das pessoas singulares ou coletivas ou entidades a elas associadas, cuja lista consta do anexo, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas ou entidades.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas ou entidades enumeradas no anexo, ou disponibilizá-los em seu benefício.

3. A autoridade competente de um Estado-Membro pode autorizar o desbloqueamento ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos, nas condições que considere adequadas, após ter determinado que os fundos ou recursos económicos em causa:

a) São necessários para satisfazer as necessidades básicas das pessoas enumeradas no anexo e dos familiares seus dependentes […];

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

c) Se destinam exclusivamente ao pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou de recursos económicos congelados; ou

d) São necessários para cobrir despesas extraordinárias […]»

4 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, «[o] Conselho, sob proposta de um Estado-Membro ou d[o] Alt[o]-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, adota as eventuais alterações à lista constante do anexo».

5 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, «[o] anexo deve incluir as razões que justificam a inclusão das pessoas e entidades na lista».

6 Nos termos do artigo 5.º da Decisão 2011/72:

«A presente decisão é aplicável por um período de 12 meses. Fica sujeita a revisão permanente. A presente decisão deve ser prorrogada ou alterada, conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos.»

7 Na lista anexada à Decisão 2011/72 figurava unicamente o nome de duas pessoas singulares, a saber, Zine el-Abidine Ben Hamda Ben Ali, antigo Presidente da República Tunisina, e Leïla Bent Mohammed Trabelsi, sua esposa.

8 Ao abrigo da «Decisão 2011/72 […], nomeadamente [do] n.º 1 do artigo 2.º, em conjugação com o n.º 2 do artigo 31.º [TUE]», o Conselho adotou, em 4 de fevereiro de 2011, a Decisão de execução 2011/79/PESC, que dá execução à Decisão 2011/72 (JO L 31, p. 40, a seguir «decisão impugnada»).

9 O artigo 1.º da decisão impugnada enunciava que a lista anexada à Decisão 2011/72 era substituída por uma nova lista. Esta referia 48 pessoas singulares. Da quarta linha desta nova lista, na coluna intitulada «Nome», constava a menção «Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI». Na coluna intitulada «Identificação» era precisado: «Tunisino, nascido em Sabha-Lybie, a 7 de janeiro de 1980, filho de Yamina SOUIEI, administrador de empresa, casado com Inès LEJRI, residente em: Résidence de l'étoile du nord — suite B — 7ème étage — appt. Nº 25 — Centre urbain du nord — Cité El Khadra — Tunis, CNI n.º 04524472». Por fim, na coluna intitulada «Motivos», era indicado: «Sujeito a investigação criminal das autoridades tunisinas por aquisição de bens móveis e imóveis, abertura de contas bancárias e detenção de ativos financeiros em vários países no âmbito de operações de branqueamento de capitais».

10 A decisão impugnada entrou em vigor, em conformidade com o seu artigo 2.º, na data da sua adoção.

11 Ao abrigo do artigo 215.º, n.º 2, TFUE e da Decisão 2011/72, o Conselho adotou, em 4 de fevereiro de 2011, ou seja, no mesmo dia da decisão impugnada, o Regulamento (UE) n.º 101/2011, que institui medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na

Tunísia (JO L 31, p. 1). Como resulta do seu considerando 2, este regulamento foi adotado porque as medidas instauradas pela Decisão 2011/72 «[eram] abrangidas pelo âmbito de aplicação do [TFUE, de modo] que […] [era] necessária uma ação legislativa a nível da União para assegurar a sua aplicação».

12 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 101/2011 retomava, no essencial, as disposições do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2011/72. Este regulamento continha ainda um «anexo I», idêntico ao anexo da Decisão 2011/72, conforme alterado pela decisão impugnada.

13 Em 7 de fevereiro de 2011, foi enviada uma carta a Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, comunicando-lhe, em primeiro lugar, que tinham sido adotadas medidas restritivas contra si, ao abrigo da decisão impugnada, em segundo lugar, que tinha a possibilidade de apresentar às autoridades competentes do Estado-Membro em causa um pedido destinado a obter a autorização para utilizar os fundos congelados, para satisfazer as necessidades básicas ou proceder a certos pagamentos, em terceiro lugar, que podia apresentar ao Conselho um pedido de reexame da sua situação e, em quarto lugar, que podia contestar no Tribunal Geral a decisão impugnada. Resulta das peças dos autos submetidos ao Tribunal Geral que esta carta foi devolvida ao Conselho, sem ter sido entregue ao seu destinatário.

14 A Decisão 2012/50/PESC do Conselho, de 27 de janeiro de 2012, que altera a Decisão 2011/72 (JO L 27, p. 11), por um lado, e a Decisão 2013/72/PESC do Conselho, de 31 de janeiro de 2013, que altera a Decisão 2011/72 (JO L 32, p. 20), por outro, prorrogaram, respetivamente, até 31 de janeiro de 2013 e até 31 de janeiro de 2014 a aplicação das medidas restritivas previstas pela Decisão 2011/72, conforme alterada pela decisão impugnada.

Tramitação processual e pedidos das partes

15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de março de 2011, Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed Trabelsi, a sua esposa, Ines Lejri, e os seus três filhos menores, Moncef, Selima e Tarek (a seguir, respetivamente, «primeiro recorrente, segundo recorrente, terceiro recorrente, quarto recorrente e quinto recorrente»), interpuseram o presente recurso. Concluíram pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— «suprimir» desta decisão, por um lado, o nome do primeiro e segundo recorrentes e o da mãe do primeiro recorrente e, por outro, a menção da morada do primeiro recorrente;

— «autorizar um direito de resposta» a favor do primeiro e segundo recorrentes;

— «proteger» o quinto recorrente;

— ordenar ao Conselho «que reexamine a sua decisão e [que] respeite o princípio da presunção de inocência»;

— «suspender o texto da decisão do Conselho»;

— condenar o Conselho a pagar ao primeiro recorrente a soma de 150 000 euros, a título de indemnização pelo prejuízo sofrido;

— «cobrar à União a soma de 25 000 euros, a título de despesas»;

— «condenar o Estado no pagamento de despesas não reembolsáveis que compete [ao] Tribunal Geral fixar equitativamente por força do artigo L 761-1 do [code de justice administrative francês]».

16 Por requerimento separado que foi entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 31 de março de 2011, os recorrentes apresentaram um pedido de medidas provisórias. Por despacho de 14 de julho de 2011, o presidente do Tribunal Geral indeferiu este pedido e reservou para final a decisão quanto às despesas.

17 Em 24 de junho de 2011, a República Tunisina apresentou um pedido de intervenção. Por despacho de 26 de setembro de 2011, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral admitiu a sua intervenção, indicando que o processo devia beneficiar, a seu respeito, de um tratamento confidencial.

18 Em 11 de julho de 2011, a Comissão Europeia apresentou um pedido de intervenção. Por despacho de 26 de setembro de 2011, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral admitiu a sua intervenção.

19 Em 28 de setembro de 2011, o Conselho apresentou na Secretaria do Tribunal Geral a sua contestação. Concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso e condenar os recorrentes nas despesas.

20 Em 17 de novembro de 2011, a Comissão indicou que não pretendia apresentar alegações de intervenção. Quanto à República Tunisina, não apresentou alegações de intervenção no prazo que lhe tinha sido fixado em aplicação do artigo 116.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

21 Os recorrentes não apresentaram réplica no prazo que lhes tinha sido fixado em aplicação do artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

22 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral. Através de uma medida de organização do processo, convidou as partes a responderem a uma questão.

23 Por requerimentos registados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 27 de setembro de 2012, 28 de setembro de 2012 e 2 de outubro de 2012, a Comissão, os recorrentes e o Conselho satisfizeram esse pedido.

24 Por requerimentos registados na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de outubro e 5 de novembro de 2012, o Conselho, além disso, ofereceu novas provas.

25 Na audiência de 7 de novembro de 2012, foram ouvidas as alegações dos recorrentes e do Conselho e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

Questão de direito

A — *Quanto à admissibilidade*

26 Nos termos do artigo 111.º do Regulamento de Processo, se, nomeadamente, o Tribunal Geral for manifestamente incompetente para conhecer de um recurso ou se este for manifestamente inadmissível, pode decidir imediatamente, mediante despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.

27 *A fortiori*, se o Tribunal Geral for manifestamente incompetente para conhecer de um pedido ou se, seja qual for a causa, um recurso contiver um pedido manifestamente inadmissível, o Tribunal pode conhecer, mesmo oficiosamente, desta questão prévia e resolvê-la por acórdão (acórdãos do Tribunal Geral de 29 de setembro de 2009, Thomson Sales Europe/Comissão, T-225/07 e T-364/07, não publicado na Coletânea, n.º 217, e de 13 de junho de 2012, Insula/Comissão, T-246/09, não publicado na Coletânea, n.º 105).

28 É à luz destas considerações que importa analisar a competência do Tribunal Geral para decidir sobre os pedidos apresentados pelos recorrentes e sobre a admissibilidade dos mesmos.

1. *No que respeita ao alcance e à admissibilidade dos pedidos de anulação*

a) Quanto ao alcance dos pedidos de anulação

29 Como é recordado no n.º 15, *supra*, os recorrentes pediram, na sua petição, a anulação da decisão impugnada. Além disso, pediram ao Tribunal Geral para «suprimir» dessa decisão, por um lado, o nome do primeiro e segundo recorrentes e o da mãe do primeiro recorrente e, por outro, a menção da morada do primeiro recorrente.

30 A este respeito, há que referir que este último pedido está, claramente, abrangido pelos pedidos destinados à anulação da decisão impugnada.

31 Além disso, importa observar que, questionado na audiência sobre o alcance dos pedidos referidos no n.º 29, *supra*, o advogado dos recorrentes indicou que os seus clientes só pediam a anulação da decisão impugnada na medida em que esta respeitasse ao primeiro recorrente. Tal foi registado na ata da audiência.

b) Quanto à qualidade que confere interesse em agir aos recorrentes

32 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor recurso contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito.

33 No caso em apreço, a decisão impugnada visa nominativamente o primeiro recorrente. Este tem, portanto, todo o interesse em pedir a anulação dessa decisão na medida em que lhe diz respeito. Este interesse em agir persiste, aliás, até hoje, uma vez que a aplicação das medidas restritivas previstas pela Decisão 2011/72, conforme alterada pela decisão impugnada, foi prorrogada.

34 Quanto aos outros recorrentes, a saber, a esposa e os filhos menores do primeiro recorrente, não há que apreciar nem a sua legitimidade nem, consequentemente, o seu interesse em agir, uma vez que não apresentam pedidos diferentes dos do primeiro recorrente (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colet., p. I-1125, n.º 31; acórdãos do Tribunal Geral de 8 de julho de 2003, Verband der freien Rohrwerke e o./Comissão, T-374/00, Colet., p. II-2275, n.º 57, e de 9 de julho de 2007, Sun Chemical Group e o./Comissão, T-282/06, Colet., p. II-2149, n.º 50).

2. *No que respeita à admissibilidade dos outros pedidos*

a) Quanto aos pedidos destinados a que o Tribunal Geral autorize «um direito de resposta ao [primeiro e segundo recorrentes]» e proteja o quinto recorrente

35 Os recorrentes pedem ao Tribunal Geral para «proteger» o quinto recorrente.

36 Todavia, nenhuma disposição dos Tratados nem nenhum princípio confere competência ao Tribunal Geral para decidir sobre semelhante pedido. De resto, os recorrentes não precisaram em que base jurídica se apoiavam.

37 Nestas condições, o referido pedido não deve ser acolhido, por ser apresentado num órgão jurisdicional manifestamente incompetente para dele conhecer.

38 Por outro lado, os recorrentes pedem ao Tribunal Geral para «autorizar um direito de resposta ao [primeiro e segundo recorrentes]». No entanto, pelos fundamentos expostos no n.º 36, *supra*, este pedido não deve ser acolhido, como tinha defendido o Conselho, por ser apresentado num órgão jurisdicional incompetente para dele conhecer.

b) Quanto aos pedidos de injunção

39 Os recorrentes pedem ao Tribunal Geral para ordenar ao Conselho que «reexamine a sua decisão e [que] respeite o princípio da presunção de inocência».

40 Todavia, no âmbito da competência de anulação que lhe é conferida pelas disposições do artigo 263.º TFUE, o juiz da União não está habilitado a dirigir injunções às instituições (acórdãos do Tribunal Geral de 12 de julho de 2007, CB/Comissão, T-266/03, não publicado na Coletânea, n.º 78, e de 9 de setembro de 2010, Now Pharm/Comissão, T-74/08, Colet., p. II-4661, n.º 19).

41 O Tribunal Geral, portanto, não está habilitado a conhecer dos pedidos de injunção referidos no n.º 39, *supra*, que devem, assim, ser julgados manifestamente inadmissíveis.

c) Quanto aos pedidos de suspensão de execução

42 Nos termos do artigo 278.º TFUE:

«[…] o Tribunal pode ordenar a suspensão da execução do ato impugnado, se considerar que as circunstâncias o exigem».

43 Em conformidade com o artigo 104.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, um pedido de suspensão de execução apresentado nos termos do artigo 278.º TFUE deve especificar, nomeadamente, as razões da urgência. Além disso, segundo o mesmo artigo, n.º 3, deve ser formulado em requerimento separado.

44 No caso em apreço, os recorrentes pedem ao Tribunal Geral, na petição, para «suspender o texto da decisão do Conselho».

45 Tendo em conta a sua redação, deve considerar-se que este pedido corresponde a um pedido de suspensão de execução baseado no artigo 278.º TFUE. Todavia, não foi apresentado em requerimento separado. Por conseguinte, ainda que seja apenas por esta razão, deve ser julgado manifestamente inadmissível.

d) Quanto aos pedidos de indemnização

46 Para preencher os requisitos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, a petição destinada a obter a reparação de danos alegadamente causados por uma instituição ou um órgão da União deve conter os elementos que permitam identificar o comportamento que o recorrente censura à instituição ou ao órgão em causa, as razões pelas quais considera existir um nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido, bem como a natureza e a extensão desse prejuízo (v. acórdão do Tribunal Geral de 2 de março de 2010, Arcelor/Parlamento e Conselho, T-16/04, Colet., p. II-211, n.º 132 e jurisprudência referida).

47 No caso em apreço, os recorrentes pedem ao Tribunal Geral para condenar o Conselho a pagar ao primeiro recorrente a soma de 150 000 euros, a título de indemnização.

48 Todavia, na falta de precisão neste sentido na petição e, mesmo, de indícios constantes das outras peças dos autos, o Tribunal Geral não pode identificar com certeza a natureza exata do prejuízo invocado pelos recorrentes nem o nexo de causalidade que é suposto existir entre o comportamento que os recorrentes censuram ao Conselho e este prejuízo. De resto, nenhuma indicação na petição permite considerar que o comportamento censurado pelos recorrentes ao Conselho corresponde à adoção da decisão impugnada. Com efeito, nenhum fundamento apoia, pelo menos explicitamente, os pedidos de indemnização, que só são referidos no último ponto da petição, onde são enumerados os pedidos apresentados pelos recorrentes. Estes pedidos de indemnização estão, portanto, viciados de imprecisão e devem, por isso, ser julgados manifestamente inadmissíveis.

e) Quanto aos pedidos destinados à condenação no pagamento de despesas não reembolsáveis

49 Os recorrentes pedem ao Tribunal Geral para «condenar o Estado no pagamento de despesas não reembolsáveis que compete [ao] Tribunal Geral fixar equitativamente por força do artigo L 761-1 do [code de justice administrative francês]».

50 Todavia, como salientou o Conselho, o juiz da União é incompetente para decidir dos pedidos dirigidos contra um Estado e apresentados com fundamento em disposições decorrentes do direito de um Estado-Membro (v., por analogia, despacho do Tribunal Geral de 1 de fevereiro de 2005, Gómez Cobacho/Espanha, T-413/04, não publicado na Coletânea, n.º 7).

51 Por conseguinte, os referidos pedidos não devem ser acolhidos, por serem apresentados num órgão jurisdicional incompetente para deles conhecer.

B — *Quanto ao resto do recurso*

52 Em apoio dos seus pedidos de anulação, os recorrentes invocaram fundamentos relativos, em primeiro lugar, à incompetência do autor da decisão impugnada, em segundo, à violação do dever de fundamentação, em terceiro, à violação de direitos fundamentais, nomeadamente do direito de propriedade, em quarto, a um erro manifesto de apreciação e, em quinto, a um desvio de poder.

1. *No que respeita ao primeiro fundamento, relativo à incompetência do autor da decisão impugnada*

53 Com o primeiro fundamento, os recorrentes defendem que a decisão impugnada foi adotada por uma autoridade incompetente, uma vez que o seu signatário não dispunha de uma delegação de assinatura legal.

a) Disposições aplicáveis

54 Nos termos do artigo 16.º, n.º 9, TUE:

«A presidência das formações do Conselho, com exceção da dos Negócios Estrangeiros, é assegurada pelos representantes dos Estados-Membros no Conselho, com base num sistema de rotação igualitária, nas condições definidas nos termos do artigo 236.º [TFUE].»

55 Nos termos do artigo 18.º, n.º 3, TUE:

«O Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros.»

56 Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento Interno do Conselho, anexado à Decisão do Conselho de 1 de dezembro de 2009 que adota o seu Regulamento Interno (JO L 325, p. 36):

«O Conselho dos Negócios Estrangeiros é presidido pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que pode, se necessário, fazer-se substituir pelo membro desta formação que represente o Estado-Membro que exerça a Presidência semestral do Conselho.»

57 Resulta destas disposições conjugadas que a autoridade competente para assinar os atos adotados pela formação do Conselho encarregada dos Negócios Estrangeiros é, em princípio, o Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Todavia, este último pode, na medida do necessário, fazer-se substituir pelo membro da referida formação que represente o Estado-Membro que exerça a Presidência semestral do Conselho.

b) Aplicação ao caso em apreço

58 No caso em apreço, não é contestado que a decisão impugnada foi adotada pelo Conselho, reunido na sua formação encarregada dos Negócios Estrangeiros. Também não é contestado que, em 4 de fevereiro de 2011, data da sua adoção, János Martonyi tinha assento no Conselho dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de representante do Estado-Membro responsável pela Presidência semestral do mesmo. Resulta, por outro lado, das considerações enunciadas no n.º 57, *supra*, que, nessa qualidade, podia legalmente substituir o Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e era competente para assinar a decisão impugnada, sem ter de demonstrar, como afirmam os recorrentes, uma delegação de assinatura.

59 Por conseguinte, há que afastar, por improcedente, o primeiro fundamento.

2. *No que respeita ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação*

a) Quanto ao alcance do fundamento

60 Com o segundo fundamento, os recorrentes alegam que a decisão impugnada não respeita o dever de fundamentação previsto no artigo 3.º da Lei francesa n.º 79-587, de 11 de julho de 1979, relativa à fundamentação dos atos administrativos e ao melhoramento das relações entre a Administração e o público (JORF de 12 de julho de 1979, p. 1711). Em sua opinião, esta decisão limitava-se, com efeito, a reproduzir uma fórmula estereotipada, o que é contrário à jurisprudência administrativa francesa.

61 Todavia, segundo jurisprudência constante, ao direito emergente do Tratado UE e do Tratado FUE, emanado de uma fonte autónoma, não podem, em virtude da sua natureza, ser opostas em juízo regras de direito nacional, quaisquer que sejam, sob pena de ser posta em causa a base jurídica da própria União. Assim, uma disposição nacional não pode ser utilmente invocada em apoio de um recurso de anulação dirigido contra um ato da União (acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de fevereiro de 1959, Stork/Alta Autoridade, 1/58, Colet.,1954-1961, p. 293, n.º 4; de 17 de dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Colet.,1969-1970, p. 625, n.º 3; e de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten, C-409/06, Colet., p. I-8015, n.º 61).

62 Por conseguinte, os recorrentes não podem invocar utilmente, em apoio do presente recurso, a violação de uma disposição legislativa francesa que impõe à Administração que fundamente alguns dos seus atos.

63 No entanto, segundo jurisprudência assente, um erro cometido na identificação da disposição aplicável não pode implicar a inadmissibilidade da acusação feita, uma vez que o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados decorrem de forma suficientemente clara da petição (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de maio de 1969, X./Comissão de controlo, 12/68, Recueil, p. 109, n.º 7, Colet. 1969-1970, p. 39; acórdãos do Tribunal Geral de 10 de outubro de 2001, Corus UK/Comissão, T-171/99, Colet., p. II-2967, n.º 36, e de 13 de novembro de 2008, SPM/Conselho e Comissão, T-128/05, não publicado na Coletânea, n.º 65). De onde resulta que um demandante também não está obrigado a indicar explicitamente a regra de direito concreta na qual baseia a sua acusação, desde que a sua argumentação seja suficientemente clara para que a parte contrária e o juiz da União consigam identificar esta regra sem dificuldade (acórdão SPM/Conselho e Comissão, já referido, n.º 65; v. também, neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 10 de maio de 2006, Galileo International Technology e o./Comissão, T-279/03, Colet., p. II-1291, n.º 47). Por conseguinte e apesar da referência errada a uma disposição do direito francês, importa entender o fundamento referido no n.º 60, *supra*, no sentido de que os recorrentes quiseram alegar que, tendo em conta o seu caráter estereotipado, a decisão impugnada violava o dever de fundamentação dos atos jurídicos da União previsto no artigo 296.º TFUE e no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2010, C 83, p. 389). Esta interpretação da petição foi, de resto, assumida, na audiência, pelo advogado dos recorrentes.

b) Quanto à procedência do fundamento

64 Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos [adotados pelas instituições da União] são fundamentados».

65 Nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, o direito a uma boa administração inclui, nomeadamente, «[a] obrigação, por parte da Administração, de fundamentar as suas decisões».

66 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. Deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adotada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização da legalidade. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto (v. acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colet., p. II-4665, n.º 141 e jurisprudência referida).

67 Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE e do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito. Além do mais, o grau de precisão da fundamentação de uma decisão deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou temporais nas quais deve ser tomada (v. acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 66, *supra*, n.º 141 e jurisprudência referida).

68 Em particular, a fundamentação de uma medida de congelamento de fundos não pode, em princípio, consistir apenas numa formulação geral e estereotipada. Com as reservas enunciadas no número anterior, tal medida deve, pelo contrário, indicar as razões específicas e concretas que levam o Conselho a considerar que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v., neste sentido, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 66, *supra*, n.º 143).

69 No caso em apreço, a decisão impugnada indica, de maneira unívoca, as considerações de direito em que assenta. Com efeito, os considerandos desta decisão fazem referência à «Decisão 2011/72 […], nomeadamente [ao] n.º 1 do artigo 2.º, [lido] em conjugação com o n.º 2 do artigo 31.º [TUE]». O anexo da decisão impugnada remete, por seu lado, para o artigo 1.º da Decisão 2011/72.

70 Além disso, resulta do anexo da decisão impugnada, lido em conjugação com o próprio título dessa decisão, que o primeiro recorrente foi alvo de medidas restritivas, «tendo em conta a situação na Tunísia», por motivo de estar «[s]ujeito a investigação criminal das autoridades tunisinas por aquisição de bens móveis e imóveis, abertura de contas bancárias e detenção de ativos financeiros em vários países no âmbito de operações de branqueamento de capitais». As considerações de facto com base nas quais o primeiro recorrente foi sujeito a um congelamento de fundos são, assim, mencionadas com clareza e precisão.

71 Contrariamente às alegações dos recorrentes, estas considerações não apresentam, aliás, um caráter estereotipado. Com efeito, não copiam a redação de uma disposição de alcance geral. Além disso, são, na verdade, as mesmas com base nas quais as outras pessoas singulares referidas pela decisão impugnada foram sujeitas a um congelamento de fundos. Todavia, referem-se à situação concreta do primeiro recorrente, que, segundo o Conselho, foi, como outros, sujeito a uma investigação criminal, conduzida pelas autoridades tunisinas, por branqueamento de capitais.

72 De onde resulta que a decisão impugnada contém o enunciado dos elementos de direito e de facto que constituem, segundo o seu autor, o respetivo fundamento. Por outras palavras, a sua redação demonstra de forma clara e inequívoca o raciocínio do Conselho. Assim, a decisão impugnada respeita plenamente os requisitos do artigo 296.º TFUE e do artigo 41.º da Carta.

73 Nestas condições, o segundo fundamento deve ser afastado.

3. *No que respeita ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito de propriedade*

74 Com o terceiro fundamento, os recorrentes alegam que a decisão impugnada viola o artigo 17.º, n.º 1, da Carta.

a) No que respeita à existência de uma limitação ao exercício do direito de propriedade

75 O artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais garante o direito de propriedade. Este direito não constitui, todavia, uma prerrogativa absoluta (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de maio de 1974, Nold/Comissão, 4/73, p. 283, n.º 14, e de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.º 355) e pode, por conseguinte, ser objeto de limitações.

76 No caso em apreço, o Conselho adotou a decisão impugnada com o objetivo de congelar os fundos detidos, nomeadamente, pelo primeiro recorrente, durante um período de doze meses, renovável. Para esse efeito, o Conselho, tendo em conta a Decisão 2011/72, cujo anexo foi, entretanto, alterado pela decisão impugnada, adotou o Regulamento n.º 101/2011, que contém medidas restritivas contra o primeiro recorrente, sob a forma de congelamento dos seus fundos. A adoção da decisão impugnada constituiu, assim, uma etapa necessária e determinante no processo de congelamento dos fundos detidos pelo primeiro recorrente, pelo que esta decisão constitui, enquanto tal, uma medida que limita o exercício do direito de propriedade do primeiro recorrente.

b) No que respeita às condições em que pode ser admitida uma limitação ao exercício do direito de propriedade

77 O artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais prevê, por um lado, que «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela […] Carta [dos Direitos Fundamentais] deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades» e, por outro, que, «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

78 Resulta deste artigo que, para ser conforme ao direito da União, uma limitação ao exercício do direito de propriedade deve, de qualquer modo, cumprir três requisitos.

79 Em primeiro lugar, a limitação deve estar «prevista na lei» (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2010, Knauf Gips/Comissão, C-407/08 P, Colet., p. I-6375, n.º 91). Por outras palavras, a medida em causa deve ter base legal.

80 Em segundo lugar, a limitação deve ter por finalidade um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União. Entre estes objetivos figuram os prosseguidos no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), referidos no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE, ou seja, o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos do Homem, bem como ao desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza.

81 Em terceiro lugar, a limitação não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional à finalidade pretendida (v., neste sentido, acórdão de 30 de julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colet., p. I-3953, n.º 26; e acórdão Kadi e Al Barakaat International Foudation/Conselho e Comissão, referido no n.º 75, *supra*, n.ºs 355 e 360). Por outro lado, o «conteúdo essencial», ou seja, a substância, do direito ou da liberdade em causa não deve ser prejudicado (v., neste sentido, acórdãos referidos no n.º 75, *supra*, Nold/Comissão, n.º 14, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, n.º 355).

c) No que respeita ao caráter necessário da análise dos requisitos dos n.ºs 79 a 81, *supra*

82 Segundo jurisprudência assente, devendo pronunciar-se apenas sobre o pedido das partes, a quem compete definir o objeto do litígio, o juiz da União não pode estar vinculado apenas pelos argumentos invocados por estas em defesa das suas pretensões, sob pena de se ver constrangido, sendo esse o caso, a basear a sua decisão em considerações jurídicas erradas (despacho do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2006, Mancini/Comissão, não publicado na Coletânea, C-172/05 P, n.º 41, e acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Colet., p. I-8533, n.º 65; acórdãos do Tribunal Geral de 20 de junho de 2007, Tirrenia di Navigazione e o./Comissão, T-246/99, não publicado na Coletânea, n.º 102, e de 8 de julho de 2010, Comissão/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, Colet., p. II-3751, n.º 65).

83 No caso em apreço, para responder ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito de propriedade, é, em particular, necessário verificar se o primeiro dos três requisitos referidos nos n.ºs 79 a 81, *supra*, está satisfeito, e isto mesmo que nenhuma das partes tenha pedido ao Tribunal Geral para proceder a essa verificação. Com efeito, se o Tribunal procedesse à análise dos outros requisitos referidos nos números mencionados, sem ter realizado essa verificação, corria o risco de se basear em considerações jurídicas erradas.

d) No que respeita à observância do requisito imposto no n.º 79, *supra*

Quanto à questão de saber se a decisão impugnada se deve conformar com o previsto na Decisão 2011/72

84 Como foi precisado no n.º 79, *supra*, a limitação, pela decisão impugnada, ao exercício do direito de propriedade do primeiro recorrente só é lícita se esta decisão dispuser de base legal. Para verificar se é esse o caso, importa, antes de mais, determinar a relação existente entre a decisão impugnada e a Decisão 2011/72.

85 A este respeito, há que salientar que as disposições dos artigos 1.° a 3.° e 5.° da Decisão 2011/72 definem o regime do congelamento de fundos aplicável a todas as pessoas, entidades ou organismos que preencham os critérios objetivos definidos no artigo 1.º, n.º 1, da referida decisão. Trata-se das pessoas «responsáveis pelo desvio de fundos públicos da Tunísia» e dos seus associados. Assim, estas disposições referem-se a uma categoria de pessoas, entidades e organismos definida de maneira objetiva, geral e abstrata.

86 Pelo seu lado, o anexo da Decisão 2011/72 corresponde a uma «lista das pessoas e entidades a que se refere o artigo 1.º». Ora, na sua redação original, esta lista destina-se a aplicar a duas pessoas singulares, mencionadas nominativamente, o congelamento de fundos cujo regime foi definido nos artigos 1.° a 3.° e 5.° da referida decisão (v. n.º 7, *supra*).

87 Como resulta do seu artigo 1.º, a decisão impugnada tem, por sua vez, por único objetivo alterar a lista anexada originalmente à Decisão 2011/72, a fim de aí incluir 46 pessoas suplementares, entre as quais o primeiro recorrente.

88 De onde resulta que a decisão impugnada deve, em particular, ser conforme ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, no qual se baseia.

Quanto à observância, pela decisão impugnada, do previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72

89 Importa, assim, analisar se a decisão impugnada, na medida em que se refere ao primeiro recorrente, respeita efetivamente o previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, o que impõe, previamente, determinar o sentido e o alcance da disposição em causa, por um lado, e da decisão impugnada, por outro.

90 A este propósito, há que salientar que, como foi dito no n.º 83, *supra*, os recorrentes, nos seus articulados, não tinham pedido expressamente que se procedesse a tal análise. Por isso, o Tribunal Geral decidiu, com a preocupação de garantir o caráter contraditório do processo, convidar as partes, através de uma medida de organização do processo, a precisar «se, em sua opinião, os critérios […] enunciados no artigo 1.º da Decisão 2011/72 […] foram os efetivamente aplicados pelo Conselho na decisão impugnada» (n.º 22, *supra*).

– Sentido e alcance do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72

91 Como foi exposto no n.º 3 e recordado no n.º 85, *supra*, o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72 impõe que se congelem todos os fundos detidos pelas pessoas responsáveis pelo «desvio de fundos públicos da Tunísia» ou pelos associados destas pessoas. Por outras palavras, esta disposição, cuja redação é clara e precisa, menciona uma categoria específica de factos suscetíveis de qualificação penal no direito tunisino: trata-se, não de qualquer ato de delinquência ou criminalidade económicas mas unicamente de comportamentos suscetíveis de serem qualificados de «desvio de fundos públicos da Tunísia».

92 Neste ponto, a redação da referida disposição está, aliás, em perfeita coerência com os objetivos prosseguidos pelo Conselho. Com efeito, resulta dos considerandos da Decisão 2011/72 que esta se destina a apoiar os esforços que o povo tunisino tem vindo a desenvolver para instaurar uma «democracia estável», ajudando-o a usufruir «dos benefícios que advêm do desenvolvimento sustentável da sua economia e sociedade». Ora, tais objetivos, que estão entre os referidos no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE, podem ser atingidos através de um congelamento de fundos cujo âmbito de aplicação é, como no caso em apreço, restringido aos «responsáveis» de desvio de «fundos públicos da Tunísia» e aos seus associados, ou seja, a pessoas cujos comportamentos são suscetíveis de ter comprometido o bom funcionamento das instituições públicas tunisinas e dos organismos a elas ligados.

– Sentido e alcance da decisão impugnada, na medida em que respeita ao primeiro recorrente

93 Como foi salientado no n.º 9, *supra*, nos termos da decisão impugnada, o nome do primeiro recorrente foi incluído entre as pessoas abrangidas pelo congelamento de fundos instituído pelo artigo 1.º da Decisão 2011/72, por motivo de estar «sujeito a investigação criminal das autoridades tunisinas» por atos praticados «no âmbito de operações de branqueamento de capitais».

94 Ora, este fundamento remete para um conceito, o de «branqueamento de capitais», que não é utilizado no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72. Assim, para que o referido fundamento possa ser considerado entre os previstos pelo artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, importa, pelo menos, demonstrar que, à luz do direito nacional aplicável, a saber, o direito tunisino, o conceito de «desvio de fundos públicos», conforme utilizado no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72, abrange ou, pelo menos, implica necessariamente o de «branqueamento de capitais». Todavia, no caso concreto, o Conselho não demonstra, nem sequer defende, aliás, que, apesar da divergência que existe, *prima facie*, entre os conceitos de «branqueamento de capitais» e de «desvio de fundos públicos», um indivíduo possa, à luz do direito penal tunisino, ser tido por «responsável pelo desvio de fundos públicos» ou de associado a esse responsável, pela simples razão de estar sujeito a «investigação criminal» por «branqueamento de capitais».

95 A título exaustivo, pode observar-se que, no âmbito do direito da União, o «branqueamento de capitais» abrange, nomeadamente, a conversão e a transferência intencionais de bens provenientes de uma atividade criminosa, seja ela qual for, com o fim de encobrir ou dissimular a sua origem ilícita ou de auxiliar qualquer pessoa implicada nessa atividade a furtar-se às consequências jurídicas dos seus atos. Tal resulta, em particular, da definição dada no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO L 309, p. 15), cuja redação retoma, no essencial, a do artigo 9.º da Convenção do Conselho da Europa relativa ao branqueamento, deteção, apreensão e perda dos produtos do crime e ao financiamento do terrorismo, aberta para assinatura em 16 de maio de 2005, assinada pela Comunidade Europeia em 2 de abril de 2009, mas ainda não aprovada pela União. Ora, importa notar que, assim definido, o «branqueamento de capitais» não corresponde apenas aos comportamentos que permitem encobrir a origem ilícita dos fundos resultantes de desvio de fundos públicos.

96 Daqui resulta que a decisão impugnada incluiu o primeiro recorrente entre as pessoas cujos fundos deviam ser congelados por força da Decisão 2011/72, aplicando um critério diferente do previsto no artigo 1.º, n.º 1, desta última decisão. Ao fazê-lo, violou a disposição que devia aplicar, de modo que a limitação do exercício, pelo primeiro recorrente, do direito de propriedade, que esta decisão implica, não pode ser considerada prevista pela lei, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais.

– Argumentos de defesa

97 Para tentar pôr em causa a conclusão enunciada no número anterior, o Conselho, apoiado pela Comissão, afirmou, no essencial, que estava excluída uma interpretação literal da decisão impugnada, devendo esta, pelo contrário, ser lida à luz do contexto factual em que se inscrevia.

98 Em apoio dessa tese, avançou três argumentos.

99 Através de um primeiro argumento, o Conselho alegou, na audiência, que os elementos de prova com base nos quais tinha decidido incluir o primeiro recorrente entre as pessoas cujos fundos deviam ser congelados por força da Decisão 2011/72 indicavam que as autoridades tunisinas o consideravam «responsável pelo desvio de fundos públicos da Tunísia» ou suscetível de ter estado associado a uma pessoa responsável por tais atos.

100 Este argumento deve, de qualquer modo, ser afastado.

101 Com efeito, resulta das peças dos autos que o nome do primeiro recorrente foi incluído na decisão impugnada após a tomada em consideração de dois documentos.

102 O primeiro documento corresponde a uma nota da Direção-Geral da Segurança Pública da República Tunisina, de 20 de janeiro de 2011, destinada ao decano dos juízes de instrução do Tribunal de Primeira Instância de Tunes. Essa nota, segundo os seus próprios termos, corresponde a uma lista dos «parentes e afins» do antigo chefe de Estado tunisino. Nesta lista figura o nome do primeiro recorrente.

103 O segundo documento é uma nota verbal enviada em 29 de janeiro de 2011 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Tunisina à delegação da União Europeia na Tunísia. Esta nota indica que as pessoas constantes do primeiro documento eram alvo, na Tunísia, de instrução judicial por «branqueamento de capitais após utilização abusiva de funções e de atividades profissionais e sociais».

104 Ora, o documento referido no n.º 102, *supra*, expõe, na verdade, claramente os laços familiares que unem o primeiro recorrente ao antigo chefe de Estado tunisino. Mas, de qualquer modo, dele não resulta de maneira nenhuma que membros da família deste último eram alvo de processos judiciais na Tunísia, na data de adoção da decisão impugnada, por «desvio de fundos públicos». Como foi dito, este documento é uma lista que pormenoriza unicamente as «identidades completas» dos «parentes e afins» do antigo chefe de Estado tunisino.

105 Por sua vez, a nota verbal descrita no n.º 103, *supra*, não menciona a situação particular do primeiro recorrente. Além disso, faz referência a uma instrução judicial relativa a duas categorias de factos: operações de branqueamento consecutivas a uma «utilização abusiva [de] funções», por um lado, e operações de branqueamento consecutivas a uma utilização abusiva de «atividades profissionais e sociais», por outro.

106 Ora, embora a referida nota verbal faça menção de uma instrução judicial relativa a operações de branqueamento de capitais consecutivas a uma «utilização abusiva [de] funções», não precisa se as funções em causa têm caráter privado ou público. Assim, na verdade, não se pode excluir que, quanto a certas pessoas constantes da lista incluída no primeiro documento, a instrução judicial referida na mesma nota verbal vise efetivamente atos suscetíveis de serem qualificados de «branqueamento de capitais na sequência de utilização abusiva [de] funções» públicas, atos cujos autores poderiam razoavelmente ser qualificados de responsáveis ou de «associados» a responsáveis de desvios de fundos públicos. Todavia, o Tribunal Geral não está em condições de concluir, considerando apenas os

documentos descritos nos n.os 102 e 103, *supra*, que tais atos eram censurados especificamente ao primeiro recorrente. Esta conclusão impõe-se tanto mais quanto o Conselho não defendeu nem mesmo sugeriu que o primeiro recorrente tinha exercido funções públicas.

107 Por outro lado, na hipótese de o primeiro recorrente ter sido posto em causa por branqueamento de capitais na sequência da utilização abusiva de «atividades profissionais e sociais», nenhum dos documentos referidos indica que as atividades visadas por tal questionabilidade estavam ligadas ao exercício de prerrogativas de poder público ou a um serviço público tunisino.

108 Por conseguinte, com base nos documentos descritos nos n.os 102 e 103, *supra*, é impossível concluir com certeza que, na data de adoção da decisão impugnada, o primeiro recorrente era alvo de inquérito judicial por branqueamento de capitais consecutivo a desvios de fundos públicos.

109 Através de um segundo argumento, o Conselho defendeu que as operações de branqueamento de capitais censuradas ao primeiro recorrente, referidas na decisão impugnada, estavam necessariamente ligadas a desvios de fundos públicos, uma vez que o interessado era o sobrinho da esposa do antigo chefe de Estado tunisino.

110 Em apoio deste argumento, o Conselho apresentou, em 30 de outubro de 2012, um extrato do sítio Internet da «Presidência do Governo» tunisino, datado de 26 de janeiro de 2011, de onde resulta que o antigo chefe de Estado tunisino, a sua esposa e «vários membros das suas famílias» eram objeto de várias acusações, entre as quais a «aquisição ilícita de bens corpóreos móveis e imóveis […] no estrangeiro».

111 No entanto, não resulta deste documento, que não menciona o primeiro recorrente, que alguns membros da família do antigo Presidente tunisino, além do primeiro recorrente, eram, na data de adoção da decisão impugnada, suscetíveis de ser qualificados de «responsáveis por desvios de fundos públicos», uma vez que a «aquisição ilícita de bens corpóreos móveis e imóveis […] no estrangeiro» não corresponde necessariamente a um desvio de fundos públicos.

112 Além disso, tendo em conta o que foi dito no n.º 94, *supra*, ainda que a esposa do antigo chefe de Estado tunisino ou alguns membros do seu círculo familiar, além do primeiro recorrente, pudessem ser qualificados, na data de adoção da decisão impugnada, de «responsáveis por desvios de fundos públicos da Tunísia», o Tribunal Geral não pode daí deduzir, na falta de elementos de prova ou de indícios concordantes nesse sentido, que as «operações de branqueamento de capitais» censuradas ao primeiro recorrente estavam ligadas, direta ou indiretamente, aos «desvios de fundos públicos da Tunísia» suscetíveis de terem sido cometidos por essas pessoas. Afirmar o contrário obrigaria a partir do princípio de que qualquer ato de branqueamento de capitais eventualmente cometido por membros da família do antigo chefe de Estado tunisino está necessariamente ligado a desvios de fundos públicos.

113 De onde resulta que o segundo argumento do Conselho deve, de qualquer modo, ser afastado.

114 Com um terceiro argumento, suscitado na audiência, o Conselho afirmou que resultava de uma certidão do escrivão do decano dos juízes de instrução do Tribunal de Primeira Instância de Tunes, apresentada no Tribunal Geral em 30 de outubro de 2012, que o primeiro recorrente era acusado, nomeadamente, de «cumplicidade no desvio, por um funcionário público ou equiparado, de dinheiro público». Esta indicação permite, segundo o Conselho, concluir que a investigação a que se faz referência na decisão impugnada está necessariamente ligada, ainda que só indiretamente, a «desvios de fundos públicos da Tunísia».

115 Todavia, resulta das indicações dadas na audiência pelo Conselho, confirmadas pelo advogado do primeiro recorrente, que a certidão em causa data, não de 16 de setembro de 2001, como resulta da sua tradução para francês, mas de 16 de setembro de 2011, como indica o original em árabe. A

referida certidão é, assim, posterior à decisão impugnada. Ora, a legalidade de uma decisão de congelamento de fundos deve ser apreciada em função das informações de que o Conselho podia dispor no momento em que a tomou (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, C-74/00 P e C-75/00 P, Colet., p. I-7869, n.º 168). Assim, a redação da certidão não pode, de qualquer modo, alterar a interpretação da decisão impugnada.

116 Além disso, importa referir, a título exaustivo, que esta certidão não precisa se, na data de adoção da decisão impugnada, o primeiro recorrente era objeto de processos judiciais por factos ligados a «desvios de fundos públicos da Tunísia». Limita-se a enumerar as acusações relativas ao primeiro recorrente, em 16 de setembro de 2011, «no processo de instrução referenciado sob o n.º 19592/1».

117 Resulta do exposto que o terceiro fundamento, relativo à violação do direito de propriedade, deve ser acolhido, pelo que a decisão impugnada deve ser anulada na medida em que respeita ao primeiro recorrente, sem que seja necessário decidir quanto aos restantes fundamentos do recurso.

C — Quanto ao efeito no tempo da anulação parcial da decisão impugnada

118 Os acórdãos pelos quais o Tribunal Geral anula uma decisão adotada por uma instituição ou um órgão da União têm, em princípio, efeito imediato, no sentido de que o ato anulado é eliminado retroativamente da ordem jurídica e se considera nunca ter existido (v., neste sentido, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 66, *supra*, n.º 35). Não é menos verdade que, com base no artigo 264.º TFUE, segundo parágrafo, o Tribunal Geral pode manter provisoriamente os efeitos de uma decisão anulada (v., neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, referido no n.º 75, *supra*, n.ºs 373 a 376, e acórdão do Tribunal Geral de 16 de setembro de 2011, Kadio Morokro/Conselho, T-316/11, não publicado na Coletânea, n.º 39).

119 No caso em apreço, importa lembrar que as decisões referidas no n.º 14, *supra*, se limitaram a substituir a redação inicial do artigo 5.º da Decisão 2011/72, conforme reproduzida no n.º 6, *supra*, para indicar como data de termo das medidas adotadas por esta decisão, primeiro, 31 de janeiro de 2013 e, depois, 31 de janeiro de 2014. Quanto ao resto, a redação do referido artigo não foi alterada.

120 Deste modo, as referidas decisões não substituíram a lista anexada à Decisão 2011/72, conforme alterada pela decisão impugnada. Tiveram apenas por efeito prorrogar a duração de aplicação das medidas instauradas por esta decisão. Ora, devido ao efeito retroativo da anulação da decisão impugnada, considera-se que, a contar do momento em que o presente acórdão produza efeitos, o primeiro recorrente nunca foi alvo dessas medidas.

121 Assim, se o presente acórdão produzisse efeitos imediatamente, o Regulamento n.º 101/2011, na medida em que se refere ao primeiro recorrente, ficaria desprovido de base legal e, em aplicação do artigo 266.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Conselho teria de o revogar relativamente a esse primeiro recorrente. Este poderia então transferir a totalidade ou parte dos seus ativos para fora da União Europeia, de modo que existiria o risco de se afetar grave e irreversivelmente a eficácia de qualquer congelamento de fundos suscetível de ser, no futuro, decidida pelo Conselho contra si (v., neste sentido e por analogia, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, referido no n.º 75, *supra*, n.º 373).

122 Ora, tendo em conta a natureza do fundamento acolhido, não se pode excluir que, por razões diferentes das mencionadas na decisão impugnada, se justifique inscrever o primeiro recorrente na lista anexada à Decisão 2011/72.

123 De onde resulta que, por analogia com as disposições do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que se referem ao caso dos regulamentos anulados, há que manter os efeitos da decisão impugnada até ao termo do prazo de recurso ou, se for interposto recurso nesse prazo, até lhe ser negado provimento.

Quanto às despesas

124 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, «[a] parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido».

125 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo:

«Os Estados-Membros e as Instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.

Os Estados partes no Acordo EEE que não sejam Estados-Membros, bem como o Órgão de Fiscalização da EFTA, quando intervenham no processo, devem igualmente suportar as respetivas despesas.

O Tribunal Geral pode determinar que um interveniente, que não seja Estado-Membro ou Instituição, suporte as respetivas despesas.»

126 No caso em apreço, uma vez que o Conselho foi vencido no essencial, importa condená-lo nas despesas, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias, de acordo com os pedidos dos recorrentes. Todavia, perante a referência, pelos recorrentes, de uma soma precisa que o Conselho lhes deveria pagar a título de despesas, importa recordar que, em caso de contestação entre as partes e a pedido da parte interessada, o Tribunal Geral decidirá sobre as despesas recuperáveis dos recorrentes, através de despacho adotado com base no artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

127 Por outro lado, enquanto instituição interveniente, a Comissão suportará as suas próprias despesas. Por fim, o mesmo se diga da República Tunisina.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) A Decisão de execução 2011/79/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2011, que dá execução à Decisão 2011/72/PESC que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia, é anulada na parte em que se refere a Mohamed Trabelsi.

2) Os efeitos da Decisão de execução 2011/79, relativamente a Mohamed Trabelsi, mantêm-se até ao termo do prazo de recurso do presente acórdão ou, se for interposto recurso nesse prazo, até lhe ser negado provimento.

3) O recurso é julgado improcedente quanto ao demais.

4) O Conselho da União Europeia é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas por Mohamed Trabelsi, Ines Lejri, Moncef Trabelsi, Selima Trabelsi e Tarek Trabelsi, incluindo as despesas relativas ao processo de medidas provisórias.

5) A Comissão Europeia e a República Tunisina suportarão as suas próprias despesas.

Czúcz Labucka Gratsias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de maio de 2013.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 2

Tramitação processual e pedidos das partes 4

Questão de direito 5

A — Quanto ŭ admissibilidade ..... ?5

1. No que respeita ao alcance e à admissibilidade dos pedidos de anulação 6

a) Quanto ao alcance dos pedidos de anulação 6

b) Quanto à qualidade que confere interesse em agir aos recorrentes 6

2. No que respeita à admissibilidade dos outros pedidos 6

a) Quanto aos pedidos destinados a que o Tribunal Geral autorize «um direito de resposta ao [primeiro e segundo recorrentes]» e proteja o quinto recorrente 6

b) Quanto aos pedidos de injunção 7

c) Quanto aos pedidos de suspensão de execução 7

d) Quanto aos pedidos de indemnização 7

e) Quanto aos pedidos destinados à condenação no pagamento de despesas não reembolsáveis 8

B — Quanto ao resto do recurso 8

1. No que respeita ao primeiro fundamento, relativo à incompetência do autor da decisão impugnada 8

a) Disposições aplicáveis 8

b) Aplicação ao caso em apreço 9

2. No que respeita ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 9

a) Quanto ao alcance do fundamento 9

b) Quanto à procedência do fundamento 10

3. No que respeita ao terceiro fundamento, relativo à violação do direito de propriedade 11

a) No que respeita à existência de uma limitação ao exercício do direito de propriedade 11

b) No que respeita às condições em que pode ser admitida uma limitação ao exercício do direito de propriedade 12

c) No que respeita ao caráter necessário da análise dos requisitos dos n.os 79 a 81, supra 12

d) No que respeita à observância do requisito imposto no n.º 79, supra 13

Quanto à questão de saber se a decisão impugnada se deve conformar com o previsto na Decisão 2011/72 13

Quanto à observância, pela decisão impugnada, do previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/72 13

— Sentido e alcance do artigo 1.º, n.º 1, da Decisγo 2011/72 ..... ?13

— Sentido e alcance da decisγo impugnada, na medida em que respeita ao primeiro recorrente ..... ?14

— Argumentos de defesa 15

C — Quanto ao efeito no tempo da anulaηγo parcial da decisγo impugnada ..... ?17

Quanto às despesas 18