Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 19 de março de 2013 [1]

Processos apensos C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P

Comissão Europeia
Conselho da União Europeia
Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte
contra

Yassin Abdullah Kadi

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas contra determinadas pessoas e entidades ligadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs — Regulamento (CE) n.º 881/2002 — Congelamento de fundos e de recursos económicos de uma pessoa incluída numa lista elaborada por um órgão das Nações Unidas — Comité do Conselho de Segurança criado pelo n.º 6 da Resolução 1267 (1999) do Conselho de Segurança (Comité de Sanções) — Inclusão de uma pessoa no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 — Recurso de anulação — Direitos fundamentais — Direito de audição, direito a uma fiscalização jurisdicional efetiva e direito ao respeito da propriedade — Alcance e intensidade da fiscalização jurisdicional»

1. No seu acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão [2], o Tribunal de Justiça afirmou que as jurisdições da União Europeia devem assegurar a fiscalização, em princípio, integral, da legalidade dos atos das instituições da União Europeia que implementem resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas [3], que preveem o congelamento dos ativos financeiros das pessoas e das entidades identificadas pelo Comité de Sanções do Conselho de Segurança [4] numa lista recapitulativa [5].

2. Os presentes processos conduzem o Tribunal de Justiça a precisar o perímetro e a natureza desta fiscalização.

3. O Tribunal de Justiça defronta-se aqui com a dificuldade colocada pela problemática suscitada, a saber, a prevenção do terrorismo coordenada à escala mundial.

4. Já indiquei, no âmbito de outro processo [6], as particularidades da luta contra o terrorismo.

1 — Língua original: francês.

2 — C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, a seguir «acórdão Kadi do Tribunal de Justiça».

3 — A seguir «Conselho de Segurança».

4 — A seguir «Comité de Sanções».

5 — A seguir «lista».

6 — V. n.os 35 a 46 das minhas conclusões, no processo ZZ (C-300/11), pendente no Tribunal de Justiça.

5. O terrorismo é uma atividade criminosa de inspiração totalitária que nega o princípio da liberdade individual e cujo objetivo é a apropriação do poder político, económico e judicial numa determinada sociedade, para nela implantar a ideologia que lhe está subjacente. O caráter imprevisível e o efeito devastador dos atos terroristas obrigam os poderes públicos a desenvolver todos os meios de prevenção imagináveis. Nesta perspetiva, a proteção dos meios e das fontes de informação é uma prioridade absoluta. Deve permitir avaliar um grau de ameaça potencial a que há que responder com uma medida de prevenção adaptada ao risco detetado. Esta atuação requer uma abordagem extremamente flexível, resultado do caráter diversificado que a realidade concreta reveste. Com efeito, as condições da ameaça e da luta travada contra ela podem diferir em função do lugar e do tempo, na medida em que a efetividade e a intensidade do risco podem flutuar ao ritmo das alterações das condições geopolíticas mundiais.

6. No entanto, a luta contra o terrorismo não pode levar as democracias a abandonarem ou a renegarem os seus princípios basilares, dos quais faz parte o Estado de direito. Esta luta leva-as, no entanto, a alterá-los na medida do necessário à sua preservação.

7. As ações decididas pelo Conselho de Segurança e as avaliações feitas pelo Comité de Sanções quanto à existência de uma ameaça terrorista suscetível de afetar a paz e a segurança internacionais desempenham um papel essencial na luta contra o terrorismo internacional.

8. Assim, na definição do alcance e da intensidade da fiscalização que exerce sobre a legalidade dos atos da União que implementam resoluções do Conselho de Segurança, o juiz da União deve ter em conta a responsabilidade principal de que está investido este órgão internacional para manter, à escala mundial, a paz e a segurança.

9. Nas presentes conclusões, explicarei, em primeiro lugar, a razão pela qual não é, no meu entender, verosímil que o Tribunal de Justiça contradiga a sua decisão de não atribuir imunidade jurisdicional aos regulamentos de implementação das resoluções do Conselho de Segurança.

10. Explicarei, seguidamente, qual deveria ser, em minha opinião, o alcance e a intensidade da fiscalização exercida pelas jurisdições da União sobre tais regulamentos. Depois de indicar os diferentes elementos que se opõem à tese acolhida pelo Tribunal Geral da União Europeia no seu acórdão de 30 de setembro de 2010, Kadi/Comissão [7], pronunciar-me-ei a favor de uma fiscalização normal da legalidade externa e de uma fiscalização restrita da legalidade interna dos referidos regulamentos.

11. Para terminar, retirarei as consequências do nível de fiscalização jurisdicional assim definido sobre o conteúdo protegido dos direitos fundamentais invocados por Y. A. Kadi.

I — Recursos de decisões do Tribunal Geral

12. Nos seus recursos, a Comissão Europeia (processo C-584/10 P), o Conselho da União Europeia (processo C-593/10 P) e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte (processo C-595/10 P) pedem a anulação do acórdão recorrido, pelo qual o Tribunal Geral anulou o Regulamento (CE) n.º 1190/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2008 [8], na medida em que diz respeito a Y. A. Kadi. A Comissão, o Conselho e o Reino Unido pedem igualmente que o Tribunal de Justiça julgue improcedente o pedido de Y. A. Kadi, que tem por objeto a anulação do regulamento impugnado na parte que lhe diz respeito.

7 — T-85/09, Colet., p. II-5177, a seguir «acórdão recorrido».

8 — JO L 322, p. 25, a seguir «regulamento impugnado».

13. A Comissão, o Conselho e o Reino Unido invocam diferentes fundamentos em apoio dos respetivos recursos. Estes são, no essencial, três. Um primeiro fundamento, relativo a um erro de direito decorrente do facto de o acórdão recorrido não ter reconhecido uma imunidade de jurisdição a favor do regulamento impugnado. Um segundo fundamento, relativo a erros de direito respeitantes ao nível de intensidade da fiscalização jurisdicional definida no acórdão recorrido. Um terceiro fundamento, relativo a erros cometidos pelo Tribunal Geral na análise dos fundamentos de Y. A. Kadi relativos a uma violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, bem como a uma violação do princípio da proporcionalidade.

14. Antes de iniciar a análise dos recursos, descreverei brevemente o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, a sequência do mesmo e o acórdão recorrido.

II — Acórdão Kadi do Tribunal de Justiça e sequência do mesmo

15. Recorde-se que, pelo seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão do Tribunal Geral de 21 de setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão [9], bem como o 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 [10], na medida em que este dizia respeito a Y. A. Kadi.

16. No essencial, o Tribunal de Justiça decidiu que as obrigações impostas por um acordo internacional não podiam ter por efeito a violação dos princípios constitucionais do Tratado CE, designadamente do princípio segundo o qual todos os atos da União devem respeitar os direitos fundamentais, constituindo este respeito um requisito da sua legalidade que cabe ao Tribunal de Justiça fiscalizar no âmbito do sistema completo de vias de recurso estabelecido pelo mesmo Tratado. Considerou que, apesar do respeito devido, quando da implementação das resoluções do Conselho de Segurança, aos compromissos assumidos no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), os princípios que regem o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas não implicam uma imunidade de jurisdição de um ato da União, como o Regulamento n.º 881/2002. Acrescentou que tal imunidade não encontra nenhum fundamento no Tratado CE.

17. Nestas condições, decidiu que as jurisdições da União devem assegurar a fiscalização, em princípio, integral, da legalidade de todos os atos da União, à luz dos direitos fundamentais, incluindo quando esses atos se destinam a implementar resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança, e que, consequentemente, a tese do Tribunal Geral estava afetada por um erro de direito.

18. Pronunciando-se sobre o recurso interposto por Y. A. Kadi perante o Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça decidiu que, uma vez que o Conselho não comunicou a Y. A. Kadi os elementos de acusação de que dispunha para fundamentar as medidas restritivas que lhe foram impostas nem lhe concedeu o direito de tomar conhecimento dos referidos elementos num prazo razoável depois da aplicação dessas medidas, o interessado não teve a possibilidade de dar a conhecer o seu ponto de vista de forma útil a este respeito. Nestas condições, concluiu que os direitos de defesa de Y. A. Kadi e o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo tinham sido violados e que o seu direito de propriedade tinha sido restringido de forma injustificada. Os efeitos do regulamento anulado, na medida em que dizia respeito a Y. A. Kadi, foram mantidos por um período máximo de três meses para permitir ao Conselho sanar as violações declaradas.

9 — T-315/01, Colet., p. II-3649, a seguir «acórdão Kadi I do Tribunal Geral».

10 — JO L 139, p. 9.

19. A sequência desse acórdão do Tribunal de Justiça no que respeita a Y. A. Kadi pode ser resumida como se segue.

20. Em 21 de outubro de 2008, o presidente do Comité de Sanções comunicou a síntese da fundamentação relativa à inscrição de Y. A. Kadi na lista ao Representante Permanente da França junto da ONU, tendo autorizado a sua comunicação a Y. A. Kadi. Essa síntese figura no n.º 50 do acórdão recorrido.

21. Em 22 de outubro de 2008, o Representante Permanente da França junto da União transmitiu a mesma síntese à Comissão, a qual, na mesma data, a enviou a Y. A. Kadi, informando-o de que, pelos fundamentos nela precisados, tencionava manter a sua inscrição na lista do Anexo I do Regulamento n.º 881/2002. A Comissão permitiu que Y. A. Kadi apresentasse, até à data limite de 10 de novembro de 2008, as suas observações sobre estes fundamentos e lhe fornecesse todas as informações que entendesse pertinentes, antes de adotar a sua decisão final.

22. Em 10 de novembro de 2008, Y. A. Kadi apresentou as suas observações à Comissão, pedindo-lhe que apresentasse provas que corroborassem as afirmações e as asserções que figuravam na síntese da fundamentação, bem como os documentos pertinentes do processo da Comissão, e que lhe fosse dada outra oportunidade de formular observações sobre essas provas, depois de as ter recebido. Procurou igualmente refutar, com o apoio de provas, as alegações formuladas na síntese da fundamentação, na medida em que considerava estar em condições de responder às acusações gerais.

23. Em 28 de novembro de 2008, a Comissão adotou o regulamento impugnado.

24. Os considerandos 3 a 6, 8 e 9 do preâmbulo do regulamento impugnado têm a seguinte redação:

«(3) A fim de dar cumprimento ao acórdão [Kadi] do Tribunal de Justiça, a Comissão transmitiu a [Y. A. Kadi] […] uma síntese da fundamentação […] dando [-lhe] a oportunidade de apresenta[r] as suas observações a este propósito, dando a conhecer o seu ponto de vista.

(4) A Comissão recebeu e examinou as observações apresentadas por [Y. A. Kadi] […].

(5) A lista das pessoas, grupos e entidades a que se deve aplicar o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros, elaborada pelo Comité de Sanções […], inclui [Y. A. Kadi] […].

(6) Após ter considerado atentamente as observações recebidas de [Y. A. Kadi] através de uma carta de 10 de novembro de 2008, e tendo em conta o caráter preventivo do congelamento de fundos e de recursos financeiros, a Comissão considera que a inclusão na lista de Yassin Abdullah Kadi se justifica devido à sua associação à rede Al-Qaida.

[…]

(8) Tendo em conta o que precede, Yassin Abdullah Kadi […] dev[e] ser aditad[o] ao anexo I.

(9) O presente regulamento deve produzir efeitos a partir de 30 de maio de 2002, tendo em conta o caráter preventivo do congelamento de fundos e de recursos financeiros ao abrigo do Regulamento […] n.º 881/2002 e a necessidade de proteger os interesses legítimos dos operadores económicos, que se têm baseado na legalidade do regulamento anulado [pelo acórdão Kadi do Tribunal de Justiça]».

25. Nos termos do artigo 1.º e do anexo do regulamento impugnado, o Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 é alterado no sentido, nomeadamente, de lhe ser acrescentada a seguinte menção, sob a rubrica «Pessoas singulares», a saber, «Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al Qadi]. Nascido em 23 de fevereiro de 1955 no Cairo, Egito. Nacionalidade: saudita. Número de passaporte: a) B 751550, b) E 976177 (emitido em 6 de março de 2004, expira em 11 de janeiro de 2009). Informação complementar: Jeddah, Arábia Saudita».

26. Nos termos do artigo 2.º do regulamento impugnado, este regulamento entrou em vigor em 3 de dezembro de 2008 e é aplicável a partir de 30 de maio de 2002.

27. Por ofício de 8 de dezembro de 2008, a Comissão respondeu às observações de Y. A. Kadi de 10 de novembro de 2008, alegando, no essencial, que:

— ao transmitir-lhe a síntese da fundamentação e ao convidá-lo a comunicar-lhe as suas observações, deu cumprimento ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça;

— o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça não lhe impunha a comunicação das provas adicionais solicitada;

— uma vez que as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança exigiam um congelamento «preventivo» dos bens, o referido congelamento devia assentar, no que diz respeito ao nível de prova exigido, em «fundamentos ou numa base razoáveis que permitam suspeitar que o indivíduo ou a entidade designada é terrorista, que financia o terrorismo ou uma organização terrorista»;

— a carta de Y. A. Kadi confirmava que este tinha participado nas decisões e atividades da Fundação Muwafaq e as suas ligações a Al Ayadi, o qual fazia parte de uma rede em contacto com Osama Bin Laden, e;

— o arquivamento dos processos penais intentados contra Y. A. Kadi na Suíça, na Turquia e na Albânia não tinha incidência na pertinência da sua inscrição na lista adotada pelo Comité de Sanções, a qual pode basear-se em informações provenientes de outros Estados-Membros das Nações Unidas. Além disso, estas decisões de arquivamento foram adotadas no quadro de processos penais, os quais apresentam exigências em matéria de prova diferentes das que são aplicáveis às decisões tomadas pelo Comité de Sanções, que são preventivas por natureza.

28. A Comissão concluiu que a inscrição de Y. A. Kadi na lista anexa ao Regulamento n.º 881/2002 era justificada em razão das suas relações com a rede Al-Qaida. Juntou ao seu ofício a exposição de motivos, idêntica à síntese da fundamentação anteriormente enviada a Y. A. Kadi, bem como o texto do regulamento impugnado, recordando a possibilidade de este impugnar esse regulamento no Tribunal Geral e de apresentar, a qualquer momento, um pedido de eliminação ao Comité de Sanções.

III — Acórdão recorrido

29. Por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de fevereiro de 2009, Y. A. Kadi interpôs um recurso de anulação do regulamento impugnado, na medida em que este lhe diz respeito. Em apoio do seu pedido, invocou cinco fundamentos. O segundo fundamento referia-se a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, e o quinto a uma violação do princípio da proporcionalidade.

30. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral afirmou, a título preliminar, no n.º 126, que, tendo em conta o disposto nos n.os 326 e 327 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, lhe incumbe assegurar, no caso vertente, uma fiscalização, «em princípio, integral», da legalidade do regulamento impugnado à luz dos direitos fundamentais, sem fazer beneficiar o referido regulamento de qualquer imunidade jurisdicional com o fundamento de que o mesmo se destina a implementar resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança. Nos n.os 127 a 129 do acórdão recorrido, acrescentou que, enquanto os processos de reexame instituídos pelo Comité de Sanções não oferecerem manifestamente garantias de uma tutela jurisdicional efetiva, como o Tribunal de Justiça deixou subentender no n.º 322 do seu acórdão Kadi, a fiscalização exercida pelo juiz da União sobre as medidas de congelamento de fundos adotadas por esta só pode ser qualificada de efetiva se disser respeito, indiretamente, às apreciações de fundo efetuadas pelo próprio Comité de Sanções, assim como aos elementos que lhes subjazem.

31. A argumentação da Comissão e do Conselho relativa à ausência de tomada de posição do Tribunal de Justiça, no seu acórdão Kadi, sobre a questão do alcance e intensidade dessa fiscalização jurisdicional foi considerada manifestamente errada no n.º 131 do acórdão recorrido. No essencial, o Tribunal Geral decidiu, nos n.os 132 a 135 do referido acórdão, que resulta de forma clara dos n.os 326, 327, 336 e 342 a 344 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça que este último pretendeu que a sua fiscalização jurisdicional, em princípio, integral, incidisse não apenas sobre o mérito aparente do ato impugnado, mas também sobre os elementos de prova e de informação em que se baseiam as apreciações levadas a cabo nesse ato.

32. Acrescentou, nos n.os 138 a 146 do acórdão recorrido, que, ao reproduzir o essencial da fundamentação desenvolvida pelo Tribunal Geral no acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho [11], o Tribunal de Justiça aprovou e pretendeu fazer seus o nível e a intensidade da fiscalização jurisdicional levada a cabo pelo Tribunal Geral no referido acórdão, pelo que havia que transpor para o caso vertente os princípios desenvolvidos pelo Tribunal Geral neste acórdão, assim como na sua jurisprudência subsequente relativa ao regime de sanções «autónomo» da União.

33. O Tribunal Geral prosseguiu com algumas considerações suplementares, fundadas na natureza e nos efeitos, para quem está submetido às mesmas, das medidas controvertidas de congelamento de fundos, apreendidas na sua dimensão temporal. A este respeito, coloca a questão de saber, no n.º 150 do acórdão recorrido, se a apreciação efetuada no n.º 248 do acórdão Kadi I, e reproduzida, no essencial, pelo Tribunal de Justiça no n.º 358 do seu acórdão Kadi, «segundo a qual o congelamento de fundos é uma medida cautelar que, contrariamente a uma confiscação, não lesa a própria essência do direito de propriedade privada dos interessados sobre os seus ativos financeiros, mas unicamente a sua utilização, não deveria ser posta em causa, agora que passaram cerca de dez anos desde o congelamento inicial dos fundos do recorrente».

34. O Tribunal Geral concluiu, no n.º 151 do acórdão recorrido, que «o princípio da fiscalização jurisdicional integral e rigorosa das medidas de congelamento de fundos, como a que está em causa no presente processo, é tanto mais justificada quanto essas medidas afetam de forma sensível e duradoura os direitos fundamentais dos interessados, uma vez que se admite a premissa, consagrada pelo acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, segundo a qual não existe nenhuma imunidade de jurisdição associada a esses atos com o fundamento de que se destinam a implementar resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas».

11 — T-228/02, Colet., p. II-4665, a seguir «acórdão OMPI».

35. Tendo examinado, seguidamente, à luz destas diferentes considerações preliminares, o segundo e o quinto fundamentos de anulação, considerou, nos n.os 171 a 175 do acórdão recorrido, no que respeita à primeira parte do segundo fundamento, relativa a uma violação dos direitos de defesa de Y. A. Kadi, que:

— os referidos direitos foram respeitados apenas de um modo puramente formal e aparente, uma vez que a Comissão se considerou rigorosamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções e não admitiu, em momento algum, pô-las em causa à luz das observações de Y. A. Kadi nem ter em conta a opinião expressa por este último;

— a Comissão recusou a Y. A. Kadi o acesso aos elementos de prova utilizados contra ele, não obstante o seu pedido expresso, sem qualquer ponderação dos seus interesses à luz da necessidade de proteger a confidencialidade das informações em causa; e

— os poucos elementos de informação e as alegações vagas que figuram na síntese da fundamentação, como a alegação segundo a qual Y. A. Kadi era acionista de um banco bósnio onde «talvez» se tenham realizado reuniões consagradas à preparação de um atentado contra um estabelecimento americano na Arábia Saudita, eram manifestamente insuficientes para permitir ao interessado refutar de forma eficaz as acusações de que era alvo.

36. Assim, o Tribunal Geral considerou, no n.º 177 do acórdão recorrido, reportando-se ao acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 19 de fevereiro de 2009, A. e o. c. Reino Unido, que é manifesto que não foi dada ao recorrente a possibilidade de contestar utilmente nenhuma das alegações formuladas contra ele, visto ter-lhe sido apenas comunicada a síntese da fundamentação. Depois de ter ainda salientado, no n.º 178 do acórdão recorrido, que a Comissão não fez nenhum esforço sério para refutar os elementos absolutórios apresentados por Y. A. Kadi, concluiu, no n.º 179 do mesmo acórdão, que o regulamento impugnado foi adotado em violação dos direitos de defesa de Y. A. Kadi. Acrescentou, no n.º 180 do acórdão recorrido, referindo-se aos n.os 319 a 325 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, que a possibilidade de Y. A. Kadi ser ouvido pelo Comité de Sanções a fim de obter a sua eliminação da lista desse comité não era manifestamente suscetível de sanar a referida violação.

37. No que respeita à segunda parte do segundo fundamento, relativa a uma violação do princípio da proteção jurisdicional efetiva, o Tribunal Geral, decidiu, nos n.os 181 e 182 do acórdão recorrido, que, não tendo tido o menor acesso útil às informações e aos elementos de prova contra ele utilizados, Y. A. Kadi também não pôde defender os seus direitos à luz dos referidos elementos em condições satisfatórias perante o juiz da União e que essa violação do direito a um recurso jurisdicional efetivo não foi sanada no quadro do recurso perante o Tribunal Geral, uma vez que, no decurso do mesmo, as instituições em causa não avançaram qualquer elemento. Constatando que não estava em condições de proceder à fiscalização da legalidade do regulamento impugnado, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 183 do acórdão recorrido, que o direito fundamental a tal recurso que assistia a Y. A. Kadi não foi respeitado no caso em apreço. Considerando que o regulamento impugnado foi adotado em violação dos direitos de defesa, concluiu, no n.º 184 do acórdão recorrido, que o princípio da tutela jurisdicional efetiva foi infringido.

38. O argumento do Conselho segundo o qual as garantias processuais suplementares implementadas no caso vertente pela Comissão, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, correspondem às que foram implementadas por si próprio na sequência do acórdão OMPI, e que foram aprovadas pelo Tribunal Geral no acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of

Iran/Conselho [12], foi excluído com o fundamento de que esse argumento ignora as profundas diferenças processuais que existem entre os dois regimes comunitários de congelamento de fundos invocados [13].

39. Consequentemente, o segundo fundamento foi julgado procedente em cada uma das suas partes [14].

40. No que respeita ao quinto fundamento, o Tribunal Geral decidiu, nos n.os 192 e 194 do acórdão recorrido, que, uma vez que o regulamento impugnado foi adotado sem que tivesse sido permitido a Y. A. Kadi expor a sua causa às autoridades competentes, não obstante o facto de as medidas de congelamento dos seus ativos constituírem uma restrição considerável dos seus direitos de propriedade, tendo em conta o alcance geral e a duração efetiva das mesmas, a imposição de tais medidas constitui uma restrição injustificada deste direito de propriedade, pelo que as alegações de Y. A. Kadi relativas a uma violação do princípio da proporcionalidade, decorrente da infração do seu direito fundamental ao respeito da propriedade pelo referido regulamento, são procedentes.

41. Consequentemente, o Tribunal Geral anulou o regulamento impugnado, na medida em que diz respeito a Y. A. Kadi.

42. Refira-se que, em 5 de outubro de 2012, o Comité de Sanções decidiu retirar Y. A. Kadi da lista, depois de ter analisado o seu pedido de eliminação, bem como o relatório do Provedor de Justiça. Consequentemente, a referência ao nome de Y. A. Kadi foi suprimida do Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 [15]. Em minha opinião, esta eliminação, que teve lugar depois de terem sido interpostos os presentes recursos, não faz desaparecer o interesse em agir da Comissão, do Conselho e do Reino Unido, nem o de Y. A. Kadi, no âmbito do seu pedido de anulação [16].

43. Importa, agora, analisar o raciocínio do Tribunal Geral, examinando sucessivamente três problemáticas, a saber, a relativa à ausência de imunidade de jurisdição do regulamento impugnado, a relativa ao alcance e à intensidade da fiscalização jurisdicional no contexto dos presentes processos e, por último, a do conteúdo protegido dos direitos fundamentais invocados por Y. A. Kadi, no caso em apreço.

IV — Quanto à ausência de imunidade de jurisdição do regulamento impugnado

44. Este primeiro fundamento é desenvolvido, a título principal, pelo Conselho. Este último, apoiado pelo Reino de Espanha, pela Irlanda e pela República Italiana, acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao recusar reconhecer, na linha do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, em especial, no n.º 126 do acórdão recorrido, a imunidade de jurisdição ao regulamento impugnado.

45. O Conselho e a Irlanda pedem formalmente que o Tribunal de Justiça reveja os princípios enunciados a este respeito no seu acórdão Kadi. A Irlanda defende que a questão da ausência de imunidade de jurisdição do regulamento impugnado não tem força de caso julgado, dado que nem o referido regulamento nem o procedimento seguido pelo seu autor para efeitos da sua adoção são idênticos aos que estão em causa no processo em que foi proferido o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça. O Conselho e a Irlanda acrescentam que, no passado, o Tribunal de Justiça já teve de se afastar de princípios enunciados na sua jurisprudência anterior [17].

12 — T-256/07, Colet., p. II-3019.

13 — V. n.os 185 a 187 do acórdão recorrido.

14 — V. n.º 188 do acórdão recorrido.

15 — V. Regulamento de Execução (UE) n.º 933/2012 da Comissão, de 11 de outubro de 2012, que altera pela 180.ª vez o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas à rede Al-Qaida (JO L 278, p. 11).

16 — Sobre a questão da persistência do interesse em agir após a eliminação da lista, v. as minhas conclusões no processo Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P), pendente no Tribunal de Justiça.

17 — V., por exemplo, acórdão de 24 de novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Colet., p. I-6097, n.º 16).

46. Na minha opinião, não é verosímil que o Tribunal de Justiça reveja a sua posição do acórdão Kadi de recusa de concessão de imunidade de jurisdição a um ato da União como o regulamento impugnado.

47. Observe-se, com efeito, que a solução que consiste na recusa em reconhecer imunidade de jurisdição aos atos da União que implementem medidas restritivas decididas ao nível internacional não é isolada na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a qual confirmou esta solução nos seus acórdãos de 3 de dezembro de 2009, Hassan e Ayadi/Conselho e Comissão [18], e de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho [19].

48. Assim, o Tribunal de Justiça recordou, no n.º 105 deste último acórdão, apoiando-se no acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, que «sem que isso ponha em causa a prevalência [de uma] resolução [do Conselho de Segurança] no plano do direito internacional, o respeito imposto às instituições comunitárias relativamente às instituições das Nações Unidas não pode ter por consequência a falta de fiscalização da legalidade do ato comunitário, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário».

49. No que respeita à procedência desta solução, não vejo nenhuma razão para considerar que o juiz da União deva suspender a sua função quando é chamado a deliberar sobre a legalidade de um regulamento como o que está em causa nos presentes processos. Subscrevo, portanto, os numerosos argumentos aduzidos pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi para justificar a sua recusa em atribuir imunidade de jurisdição aos regulamentos que aplicam na União as medidas restritivas adotadas ao nível das Nações Unidas, como o congelamento de fundos no presente caso. No essencial, estes argumentos prendem-se com a garantia «constitucional» que assume, numa União de direito, a fiscalização jurisdicional da conformidade de quaisquer atos da União, incluindo quando aplicam um ato de direito internacional, com os direitos fundamentais consagrados pelo direito da União, com a ausência de incompatibilidade entre tal fiscalização e os princípios que regulam a articulação das relações entre a ordem jurídica internacional oriunda das Nações Unidas e a ordem jurídica da União, e com a ausência de fundamento, nos tratados em que a União se baseia, em apoio de uma imunidade jurisdicional de atos como o regulamento impugnado.

50. Em suma, o Tribunal de Justiça considerou que, mesmo em presença de uma pequena margem de manobra das instituições da União para aplicar o direito internacional, estas têm a obrigação de respeitar os direitos fundamentais. O Tribunal de Justiça apenas podia afirmar a sua capacidade para fiscalizar o respeito dos direitos fundamentais das pessoas inscritas na lista do Comité de Sanções, sob reserva de poder autorizar, em certos casos, que a aplicação do direito internacional pelas instituições da União possa violar os direitos fundamentais. Uma solução contrária teria constituído um recuo claro relativamente à jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que tem por objetivo garantir uma proteção generalizada dos direitos fundamentais quando um ato da União é submetido à sua consideração.

51. Como demonstram os outros fundamentos invocados no âmbito dos presentes recursos, doravante o debate não deve incidir sobre a possibilidade ou a impossibilidade da fiscalização jurisdicional, mas sobre as modalidades desta fiscalização. Ter em conta o contexto em que teve lugar o congelamento dos ativos de Y. A. Kadi com o objetivo de adequar a fiscalização do juiz da União permite, em grande medida, desativar as críticas que possam ter sido, por vezes, emitidas contra a posição de princípio adotada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi.

18 — C-399/06 P e C-403/06 P, Colet., p I-11393, n.os 69 a 75.

19 — C-548/09 P, Colet., p. I-11381, n.os 100 a 103 e 105.

52. Por conseguinte, o respeito devido pela União às normas vinculativas do direito internacional não deve traduzir-se numa imunidade de jurisdição do ato impugnado, mas numa adaptação da fiscalização jurisdicional efetuada. Assim sendo, considero que a afirmação pelo Tribunal de Justiça do seu papel em matéria de proteção dos direitos fundamentais das pessoas inscritas na lista do Comité de Sanções deve ser acompanhada das precisões necessárias quanto ao alcance e à intensidade da fiscalização que os órgãos jurisdicionais da União devem efetuar dos atos da União que implementam estas inscrições.

V — Quanto ao alcance e à intensidade da fiscalização jurisdicional

A — *Erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral na definição do padrão de fiscalização aplicável*

53. Tal como a Comissão, o Conselho e o Reino Unido, bem como todos os Governos intervenientes, considero que o Tribunal Geral cometeu vários erros de direito ao definir as características e o nível da fiscalização que o juiz da União devia efetuar no quadro de medidas restritivas como o congelamento dos ativos de Y. A. Kadi.

54. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou a tese defendida pela Comissão, pelo Conselho e pelos Governos intervenientes que se pronunciavam a favor de uma limitação da fiscalização jurisdicional dos atos da União que transpunham para esta a lista das pessoas e das entidades identificadas pelo Comité de Sanções e cujos haveres devem ser congelados. No essencial, estas partes convidavam o Tribunal Geral a não substituir a sua própria apreciação pela do Comité de Sanções. Mais precisamente, a Comissão considerava que o Tribunal Geral devia limitar-se a examinar, por um lado, se tinha sido efetivamente concedido ao recorrente o direito de audição e, por outro, se a apreciação das observações do recorrente pela Comissão se mostrava não razoável ou viciada por um erro manifesto.

55. O Tribunal Geral considerou que essa limitação da sua fiscalização «equivaleria a levar a cabo, não uma fiscalização jurisdicional efetiva do tipo exigido pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi, mas um simulacro dessa fiscalização». Acrescentou que «[t]al equivaleria, de facto, a optar pela abordagem seguida pelo Tribunal Geral no seu próprio acórdão Kadi» [20].

56. Esta primeira apreciação do Tribunal Geral, da qual resulta a sequência do seu raciocínio, parece-me já fundamentalmente errada. Com efeito, baseia-se no postulado de que o Tribunal de Justiça tinha tomado partido no seu acórdão Kadi a favor de uma fiscalização jurisdicional aprofundada da justeza da inscrição de Y. A. Kadi na lista. A tese defendida pelo Tribunal Geral é igualmente errada na medida em que equipara a fiscalização jurisdicional restrita a uma ausência de fiscalização.

57. Mais adiante no acórdão recorrido, o Tribunal Geral especificou o seu raciocínio ao considerar que «a fiscalização exercida pelo juiz comunitário sobre as medidas comunitárias de congelamento de fundos só pode ser qualificada de efetiva se disser respeito, indiretamente, às apreciações de fundo efetuadas pelo próprio Comité de Sanções assim como aos elementos que lhes subjazem» [21]. O Tribunal Geral considerou igualmente que «o Tribunal de Justiça pretendeu que a sua fiscalização jurisdicional, 'em princípio, integral', incidisse não apenas sobre o mérito aparente do ato impugnado mas também sobre os elementos de prova e de informação em que se baseiam as apreciações levadas a cabo nesse ato» [22]. Em minha opinião, ao agir nestes termos, o Tribunal Geral atribui ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça um significado que este não tem.

20 — N.º 123 do acórdão recorrido.

21 — N.º 129 do acórdão recorrido.

22 — N.º 135 do acórdão recorrido.

58. Com efeito, para bem compreender o alcance da referência do Tribunal de Justiça a uma fiscalização, «em princípio, integral» [23], dos atos da União que se destinam a implementar resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, é preciso ter presente que, ao utilizar esta fórmula, o Tribunal de Justiça pretendeu reagir à tese defendida pelo Tribunal Geral no seu acórdão Kadi I, que, recorde-se, consistia em excluir qualquer fiscalização de tais atos da União à luz dos direitos fundamentais protegidos pelo direito da União.

59. Esta referência do Tribunal de Justiça a uma fiscalização «em princípio, integral» tem, pois, por objetivo salientar o facto de a fiscalização jurisdicional abranger todos os atos da União, independentemente de estes serem ou não adotados em aplicação de uma norma de direito internacional, e de esta fiscalização incidir tanto sobre a legalidade externa destes atos como sobre a sua legalidade interna à luz dos direitos fundamentais protegidos pelo direito da União. Com base nesta posição de princípio, o Tribunal de Justiça rejeitou a tese do Tribunal Geral por força da qual o regulamento impugnado devia «beneficiar de imunidade de jurisdição quanto à respetiva legalidade interna, salvo no que diz respeito à sua compatibilidade com as normas do *jus cogens*» [24].

60. Por conseguinte, embora se possa deduzir da referência do Tribunal de Justiça a uma fiscalização 'em princípio, integral' uma indicação quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional que este pretende efetuar ao regulamento impugnado, é, em minha opinião, excessivo considerar que o Tribunal de Justiça, ao utilizar esta fórmula, se pronunciou claramente sobre o grau de intensidade desta fiscalização. No seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça não tomou, de modo nenhum, posição expressamente a favor de uma fiscalização aprofundada da justeza da inscrição de Y. A. Kadi na lista, que exigia uma análise rigorosa dos elementos de prova e de informação em que se baseia a apreciação do Comité de Sanções.

61. Da expressão «em princípio, integral» e, mais precisamente, da utilização da expressão «em princípio» na posição em que o Tribunal de Justiça a colocou, parece-me que resulta uma interpretação exatamente contrária à adotada pelo Tribunal Geral. Se o Tribunal de Justiça tivesse pretendido manifestar a ideia de que, quanto à sua intensidade, a sua fiscalização deve ser integral, sem nenhuma exceção, a utilização da expressão «em princípio» era inútil. Se tivesse pretendido salientar que pretendia fazer dela um princípio absoluto, a expressão que deveria ter utilizado seria, nesse caso, «por princípio, integral». Na realidade, com clareza e concisão, o Tribunal de Justiça, em três palavras, exprime a ideia de que a fiscalização que afirma, por mais ampla que seja, só é integral em princípio e, portanto, inclui possíveis exceções. Ora, se há um domínio no qual a exceção tem lugar, é precisamente, pelas razões que referi anteriormente, no domínio da luta contra o terrorismo, de que faz parte a prevenção, considerada, designadamente, numa ótica de coordenação à escala mundial.

62. Apesar de o Tribunal de Justiça ter, de facto, admitido o princípio de uma fiscalização da legalidade interna dos atos da União que se destinam a implementar resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não especificou as modalidades da mesma. A este respeito, contrariamente ao que o Tribunal Geral indica no n.º 133 do acórdão recorrido, a indicação, pelo Tribunal de Justiça, no n.º 336 do seu acórdão Kadi, de que a fiscalização jurisdicional deve, nomeadamente, incidir sobre a legalidade das razões em que se baseia o ato da União impugnado não implica uma fiscalização aprofundada por este da justeza deste ato a partir das provas em apoio dos fundamentos de facto e de direito que foram acolhidos.

23 — Acórdão Kadi do Tribunal de Justiça (n.º 326). O Tribunal de Justiça faz igualmente referência à exigência de uma «análise», em princípio integral, no n.º 330 do seu acórdão.

24 — *Ibidem* (n.º 327).

63. Além disso, em minha opinião, é errado considerar, como faz o Tribunal Geral nos n.os 138 a 147 do acórdão recorrido, que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Kadi, «aprovou e pretendeu fazer seus o nível e a intensidade da fiscalização jurisdicional levada a cabo pelo Tribunal Geral no processo que deu origem ao acórdão OMPI». A este respeito, cumpre observar que o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça não contém nenhuma referência a este acórdão. Além disso, a análise do Tribunal Geral a favor de uma harmonização dos padrões da fiscalização jurisdicional nas duas partes do contencioso das medidas de congelamento dos ativos parece estar em contradição com a constatação, feita por ele mesmo, de «profundas diferenças processuais que existem entre os dois regimes comunitários de congelamento de fundos» [25].

64. Além disso, quanto ao mérito, a não ser em razão da diferença de natureza dos dois regimes de congelamento dos ativos, julgo que não é oportuno transpor no âmbito do regime das inscrições decididas pelo Comité de Sanções o padrão de fiscalização estabelecido pelo Tribunal Geral na jurisprudência resultante do acórdão OMPI. Recorde-se que resulta desta jurisprudência [26] que, embora o Tribunal Geral reconheça à instituição da União competente uma margem de apreciação, «isso não implica que se deva abster de fiscalizar a interpretação, por essa instituição, dos dados pertinentes». Segundo o Tribunal Geral, o juiz da União «deve, designadamente, verificar não só a exatidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação e se são suscetíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram». Porém, o Tribunal Geral especifica que «no âmbito desta fiscalização, não lhe compete substituir a apreciação da instituição comunitária competente pela sua».

65. O padrão de fiscalização assim estabelecido pelo Tribunal Geral caracteriza-se pelo facto de que «a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão comunitária de congelamento de fundos se estende à apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para a justificar, bem como à verificação dos elementos de prova e de informação em que se baseia essa apreciação» [27].

66. Ainda que não analise aqui a pertinência de tal padrão de fiscalização no âmbito do regime das listas autónomas de congelamento dos ativos, deve-se salientar que a transposição em matéria de combate ao terrorismo da jurisprudência ao abrigo da qual as apreciações económicas complexas podem dar lugar a uma fiscalização relativamente forte por parte da União [28], a meu ver, está longe de ser evidente. As análises e as fontes dos serviços de informações devem estar subordinadas aos órgãos jurisdicionais da União? Além disso, adotar um tal padrão de fiscalização corresponde, segundo me parece, a esquecer que a inscrição numa lista autónoma se baseia amplamente na apreciação que as autoridades nacionais competentes fazem da existência, da fiabilidade e do caráter suficiente das provas ou dos indícios sérios e credíveis da implicação da pessoa em causa em atividades terroristas [29]. Dever-se-ia, portanto, questionar se, num sistema que se baseia amplamente na confiança que as instituições da União colocam na avaliação feita pelas autoridades nacionais competentes da seriedade das provas ou dos indícios que fundamentam uma medida de congelamento dos ativos, uma fiscalização aprofundada destas provas pelo juiz da União é, de facto, adequada.

25 — V. n.º 185 do acórdão recorrido.

26 — V. n.º 142 do acórdão recorrido.

27 — V. n.º 143 do acórdão recorrido.

28 — V., a este respeito, a referência que o Tribunal Geral faz, no n.º 142 do acórdão recorrido, ao acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2007, Espanha/Lenzing (C-525/04 P, Colet., p. I-9947, n.º 57, e jurisprudência referida). Por força desta jurisprudência, a existência de uma ampla margem de apreciação em matéria económica não exclui «uma fiscalização aprofundada, tanto de direito como de facto». V. acórdão de 8 de dezembro de 2011, Chalkor/Comissão (C-386/10 P, Colet., p. I-13085, n.os 54 e 62). V., igualmente, acórdão de 24 de janeiro de 2013, Frucona Košice/Comissão (C-73/11 P, n.os 75 e 76).

29 — V. acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, n.º 69).

67. De qualquer modo, no que respeita à aplicação das medidas restritivas decididas pelo Comité de Sanções, várias razões se opõem a que se efetue uma fiscalização jurisdicional tão aprofundada como a efetuada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, em referência ao seu acórdão OMPI. Estas razões prendem-se com a natureza preventiva das medidas em causa, com o contexto internacional em que se integra o ato impugnado, com a necessária conciliação entre os imperativos do combate ao terrorismo e os da proteção dos direitos fundamentais, com a natureza política das apreciações feitas pelo Comité de Sanções para decidir inscrever uma pessoa ou uma entidade na lista, bem como com os aperfeiçoamentos efetuados no procedimento nesta instância nos últimos anos e, em particular, desde o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça. Examiná-los-ei de seguida.

68. Em primeiro lugar, importa recordar que o Tribunal de Justiça considerou, de modo constante e ainda recentemente, que a medida de congelamento de fundos é uma medida cautelar que não deve ter por finalidade privar as pessoas em causa da sua propriedade [30]. Os fundos são, pois, congelados a título cautelar mas não são confiscados. Estas medidas não constituem sanções penais e, além disso, não implicam nenhuma acusação desta natureza [31]. Tem por objetivo evitar a prática de novos atos terroristas e as consequências importantes que podem ter sobre as pessoas e as entidades designadas são consubstanciais a esta função preventiva. O financiamento do terrorismo recorre a circuitos tão difusos, complicados e dissimulados que a sua prevenção implica uma ação efetuada muito a montante, muito periférica à atividade criminal concreta. De facto, a prevenção deve ter por objeto a paralisia de todo um conjunto de redes, com tudo o que essa expressão significa. A existência de tais medidas restritivas tem, assim, um efeito dissuasor em relação a eventuais financiadores que sabem que se expõem a consequências muito graves se apoiarem organizações terroristas. Ainda que a sua duração possa ser longa (aliás, por que razão deve a prevenção ser mais curta do que a ameaça?), o importante é que a medida e a sua duração possam ser objeto de uma fiscalização jurisdicional adaptada, mais uma vez, à natureza específica da medida. Além disso, observe-se que a utilização deste tipo de medidas pode ser limitada no tempo, como, aliás, demonstra o caso de Y. A. Kadi. Daqui decorre que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao apoiar-se, nos n.os 148 a 151 do acórdão recorrido, num possível questionamento da natureza preventiva das medidas de congelamento de fundos para recomendar uma fiscalização jurisdicional aprofundada destas medidas.

69. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça recordou, no seu acórdão Kadi, que «as competências da [União] devem ser exercidas com observância do direito internacional» [32]. Especificou que «[a] observância dos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas impõe-se […] no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais, quando a [União] implementa […] resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas» [33]. Também salientou que «[n]o exercício desta última competência, a [União] deve […] atribuir uma importância especial ao facto de, em conformidade com o artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a adoção, pelo Conselho de Segurança, de resoluções ao abrigo do capítulo VII desse diploma constituir o exercício da responsabilidade principal de que esse órgão internacional está investido para manter a paz e a segurança, à escala mundial, responsabilidade que, no âmbito do referido capítulo VII, inclui o poder de determinar o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, bem como de tomar as medidas necessárias para as manter ou restabelecer» [34]. Por último, o Tribunal de Justiça indicou que, na elaboração das medidas de implementação de uma resolução do Conselho de Segurança adotada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a União deve ter «em devida conta os termos e os objetivos da resolução em causa assim como as obrigações pertinentes decorrentes da Carta das Nações Unidas relativas a essa implementação» [35].

30 — Acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido (n.º 120).

31 — V., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 2 de setembro de 2009, El Morabit/Conselho (T-37/07 e T-323/07, Colet., p. II-131, n.º 43).

32 — N.º 291 e jurisprudência referida.

33 — N.º 293.

34 — N.º 294.

35 — N.º 296.

70. Embora estas considerações não sejam suscetíveis de excluir a fiscalização pelo juiz da União da legalidade de um ato da União que implementa uma resolução do Conselho de Segurança, como o Tribunal de Justiça considerou no n.º 299 do seu acórdão Kadi, contribuem, em contrapartida, para justificar, em minha opinião, uma adaptação da fiscalização jurisdicional efetuada em função do contexto internacional em que se insere a ação da União.

71. Este contexto é aqui caracterizado pela responsabilidade principal que incumbe ao Conselho de Segurança de manter a paz e a segurança internacionais, a qual impede, em princípio, as instituições e o juiz da União de substituírem a sua própria apreciação quanto à justeza das medidas restritivas decididas nesta instância. Uma fiscalização jurisdicional aprofundada, como a que é preconizada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, não pode ser exercida sem colidir com as prerrogativas do Conselho de Segurança para definir o que constitui uma ameaça para a paz e a segurança internacionais e as medidas necessárias para erradicar esta ameaça. Tendo em conta o facto de que a decisão de inscrever uma pessoa ou uma entidade na lista cabe ao Comité de Sanções, a fiscalização jurisdicional efetuada na União deve ser adequada à margem de apreciação limitada das instituições da União. Em suma, importa não esvaziar de conteúdo a responsabilidade principal de que está investido o Conselho de Segurança no domínio considerado e não fazer da União uma instância de recurso ou de reapreciação das decisões adotadas pelo Comité de Sanções.

72. Várias disposições do Tratado UE e do Tratado FUE apontam igualmente a favor de uma limitação da fiscalização jurisdicional num tal contexto.

73. Assim, segundo o artigo 3.º, n.º 5, TUE, «a União […] [c]ontribui para a paz, a segurança, […] a proteção dos direitos do Homem, […] bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas». Além disso, por força do artigo 21.º, n.º 1, TUE, a ação da União na cena internacional assenta, designadamente, no «respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional». Esta disposição estabelece igualmente que a União «[p]romove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas». Refira-se também o artigo 21.º, n.º 2, alínea c), TUE, que prevê que a União diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de «[p]reservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas». Por último, a Declaração n.º 13 acrescenta que «[a] Conferência sublinha que a União Europeia e os Estados-Membros continuam vinculados pelas disposições da Carta das Nações Unidas e, especialmente, pela principal responsabilidade que incumbe ao Conselho de Segurança e dos Estados seus membros na manutenção da paz e da segurança internacionais» [36].

74. Estas disposições apresentam as bases de uma ação da União em matéria de política externa e de segurança comum que respeite a ação das Nações Unidas.

75. Na definição do alcance e da intensidade da sua fiscalização, o Tribunal de Justiça deve ter em conta a origem e o contexto do ato da União que fiscaliza. No caso em apreço, o Tribunal de Justiça não pode abstrair-se do facto de que a inscrição na lista é decidida ao abrigo de um processo centralizado e universal ao nível das Nações Unidas, nem de que tal decisão se baseia num resumo dos fundamentos elaborado pelo Comité de Sanções a partir de elementos de informação ou de prova que lhe foram enviados pelo Estado ou pelos Estados que requereram a inscrição na lista, o mais frequentemente com o dever de manter a confidencialidade, e que as instituições da União não devem, em princípio, ter ao seu dispor.

36 — Declaração anexada à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa.

76. À luz destes elementos, no meu entender, a maneira mais eficaz de conciliar o objetivo da luta contra o terrorismo com uma maior proteção dos direitos fundamentais das pessoas inscritas na lista consiste, no espírito das disposições dos Tratados acima mencionadas, em desenvolver a cooperação entre a União e as Nações Unidas no domínio considerado. A este respeito, saliente-se que o artigo 220.º, n.º 1, TFUE, prevê que «[a] União estabelece toda a cooperação útil com os órgãos das Nações Unidas e das suas agências especializadas». Daqui resulta que a afirmação da autonomia da ordem jurídica da União que justificou que o Tribunal de Justiça recusasse, no acórdão Kadi, a imunidade de jurisdição dos atos da União que implementam as decisões do Comité de Sanções, não é, a meu ver, incompatível com o desenvolvimento de uma cooperação mais estreita com esta instância. Refira-se, aliás, que o Tribunal de Justiça indicou, no seu acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho [37], que a Posição Comum 2002/402, o Regulamento n.º 881/2002 e o Regulamento (UE) n.º 1286/2009 [38] estabelecem um «mecanismo de interação entre o Comité de Sanções e a União» [39].

77. Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça considerou, no seu acórdão Kadi, depois de ter salientado que «considerações imperiosas atinentes à segurança ou à condução das relações internacionais da [União] e dos seus Estados-Membros podem opor-se à comunicação de certos elementos aos interessados» [40], que o juiz da União deve participar na necessária conciliação entre a luta contra o terrorismo e a proteção dos direitos fundamentais. Compete-lhe, assim, «aplicar, no âmbito da fiscalização jurisdicional que exerce, técnicas que permitam conciliar, por um lado, as preocupações legítimas de segurança quanto à natureza e às fontes de informação que foram tomadas em consideração na adoção do ato em causa e, por outro, a necessidade de dar ao interessado a possibilidade de beneficiar das regras processuais de modo suficiente» [41]. Uma destas técnicas consiste, em minha opinião, no facto de o juiz da União adequar a intensidade da sua fiscalização às circunstâncias em que é adotado o ato da União impugnado.

78. Em quarto lugar, como sublinharam em primeira instância a Comissão e os Governos intervenientes, o poder de decidir que uma pessoa está associada à Al-Qaida e que, portanto, é necessário congelar os seus ativos para a impedir de financiar ou de preparar atos de terrorismo foi atribuído ao Conselho de Segurança e é difícil imaginar um domínio político mais importante e mais complexo, implicando avaliações relativas à salvaguarda da segurança internacional.

79. As listas de congelamento de ativos fazem parte de uma política que tem por objetivo evitar a ameaça terrorista internacional. O objetivo das medidas de congelamento dos ativos das pessoas designadas «é impedir que essas pessoas tenham acesso a recursos económicos ou financeiros, independentemente da sua natureza, que possam utilizar para apoiar atividades terroristas» [42].

80. No que respeita à lista elaborada pelo Comité de Sanções, é certo que a inscrição na mesma se apoia em indícios que mostram em que medida o comportamento de uma pessoa ou de uma entidade demonstra a ligação a uma organização terrorista e, portanto, uma ameaça à paz e à segurança internacionais, mas ela faz parte integrante também, em termos mais gerais, de desafios estratégicos e geopolíticos. A este respeito, a escolha das pessoas inscritas deve ser adaptada à evolução da ameaça e traduz a vontade de lutar contra esta ou aquela organização terrorista, situada numa determinada região do globo [43]. Assim, as inscrições na lista integram-se num processo político que extravasa o caso

37 — C-130/10.

38 — Regulamento do Conselho, de 22 de dezembro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã (JO L 346, p. 42).

39 — N.º 71 do acórdão Parlamento/Conselho, já referido.

40 — N.º 342.

41 — N.º 344.

42 — Acórdão de 29 de abril de 2010, M e o. (C-340/08, Colet., p I-3913, n.º 54). V., igualmente, neste sentido, acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido (n.º 67).

43 — A revisão integral da lista prevista pela Resolução 1822 (2008) de 30 de junho de 2008 demonstra que o Conselho de Segurança diligencia no sentido de que a ação que leva a cabo para lutar contra o terrorismo seja adaptada à evolução da ameaça.

individual. Apesar do seu caráter direcionado, que lhe dá uma dimensão pessoal, este regime de congelamento de ativos é, antes de mais, um meio de lutar contra organizações terroristas, de as enfraquecer ou, mesmo, de as desmantelar. A dimensão política deste processo, no qual a União decidiu participar, implica, em meu entender, uma certa moderação no exercício da fiscalização jurisdicional por parte do juiz da União, isto é, que ele não substitua, em princípio, a sua própria apreciação à das autoridades políticas competentes.

81. Em quinto lugar, os aperfeiçoamentos que o processo conheceu no Comité de Sanções desde 2008 militam também a favor de uma fiscalização limitada da legalidade interna do regulamento impugnado por parte do juiz da União. Quer se tenha apenas em conta, no âmbito dos presentes recursos, a evolução ocorrida antes do regulamento impugnado ou se examine igualmente a evolução ocorrida posteriormente, é incontestável que as Nações Unidas entraram num processo de aperfeiçoamento dos processos de inscrição e de eliminação em termos de equidade e de respeito dos direitos da defesa, com a adoção, pelo Conselho de Segurança, das resoluções 1822 (2008) de 30 de junho de 2008, 1904 (2009) de 17 de dezembro de 2009 e 1989 (2011) de 17 de junho de 2011.

82. Este processo demonstra uma tomada de consciência no interior das Nações Unidas no sentido de que, apesar das exigências de confidencialidade, os processos de inscrição e de eliminação devem doravante ser implementados com base num nível suficiente de informações, de que a comunicação destas à pessoa interessada deve ser incentivada e de que a exposição de motivos deve ser suficientemente fundamentada. O Provedor de Justiça, que exerce as suas funções com toda a independência e imparcialidade, desempenha, a este respeito, um papel fundamental. Reúne as informações necessárias à sua apreciação junto dos Estados em causa, inicia, com base nestas informações, um diálogo com o recorrente, e, seguidamente, apresenta as suas propostas ao Comité de Sanções quanto à necessidade ou não de manter uma pessoa ou uma entidade na lista. No âmbito do processo de eliminação, este comité toma, portanto, as suas decisões com base numa avaliação independente e imparcial da necessidade ou não de manter as pessoas em causa na lista. O exame rigoroso efetuado pelo Provedor de Justiça exige que a manutenção de um nome na lista seja solidamente justificada, isto é, que existam informações suficientes que justifiquem de forma «razoável e credível» a inscrição na lista [44]. Tendo em conta o papel importante desempenhado pelo Provedor de Justiça nas decisões adotadas pelo Comité de Sanções, o processo perante este último, em minha opinião, já não pode ser qualificado como meramente diplomático e interestadual. Além disso, cumpre referir que a reapreciação periódica da lista permite, designadamente, assegurar uma atualização regular dos dados e, eventualmente, completar a exposição de motivos. Os aperfeiçoamentos do processo no Comité de Sanções contribuem, assim, para garantir que as inscrições na lista assentem em elementos suficientemente sérios e que estas sejam objeto de avaliação contínua.

83. Como reconhece o Provedor de Justiça [45], foi o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça que esteve na base da criação do Gabinete do Provedor de Justiça, o qual permitiu aumentar sensivelmente a qualidade da lista. Seria paradoxal que o Tribunal de Justiça não levasse em conta as melhorias para cuja criação contribuiu, ainda que o Gabinete do Provedor de Justiça não constitua uma instância jurisdicional.

84. O Provedor de Justiça contribuiu para o desenvolvimento da transmissão de informações pelos Estados ao Comité de Sanções, o que garante uma tomada de decisão assente em fundamentos mais sólidos. É apenas graças a esse diálogo que a lista será mantida atualizada e continuará a beneficiar do apoio internacional. Esta dinâmica podia ser bloqueada se o Comité de Sanções fosse obrigado de facto, como implica a conclusão a que chegou o Tribunal Geral no acórdão recorrido, a comunicar às instituições da União as provas ou as informações que os Estados autorizaram, com dificuldades, a

44 — V. 12.º relatório da equipa de apoio analítico e de vigilância das sanções, apresentado em aplicação da Resolução 1989 (2011) relativa à Al-Qaida e às pessoas e entidades associadas à mesma (n.º 31).

45 — Conferência do México de 24 de junho de 2011, anexo I da tréplica da República Francesa.

transmitir-lhe. Estes Estados poderiam no futuro estar menos recetivos a transmitir informações confidenciais ao Comité de Sanções, o que teria um efeito negativo sobre a qualidade e a equidade dos processos de inscrição e de eliminação. Na realidade, exigências regionais ou nacionais demasiado importantes poderiam revelar-se contraproducentes em termos de conciliação entre a luta contra o terrorismo e a proteção dos direitos fundamentais das pessoas inscritas na lista.

85. Considero que uma luta eficaz contra o terrorismo ao nível mundial implica a confiança e a colaboração entre as instituições internacionais, regionais e nacionais que nela participam, e não tanto a desconfiança. A confiança mútua que deve prevalecer entre a União e as Nações Unidas é justificada pelo facto de os valores relativos ao respeito dos direitos fundamentais serem comuns a estas duas organizações.

86. Tal não significa que seja necessário assinar em branco as decisões do Comité de Sanções, aplicá-las de forma automática sem nenhum espírito crítico, mesmo quando é evidenciado um erro manifesto no processo de implementação. No entanto, a partir do momento em que os processos de inscrição e de eliminação no Comité de Sanções permitem uma análise rigorosa da justeza das inscrições e da necessidade ou não de as manter, os órgãos jurisdicionais da União não devem, em meu entender, adotar um nível de fiscalização tal que exija que as instituições da União examinem sistematicamente e de forma aprofundada a justeza das decisões adotadas pelo Comité de Sanções, a partir das provas ou das informações de que esta instância dispõe, antes de as implementar. Com efeito, os aperfeiçoamentos do processo de inscrição e de eliminação são suscetíveis de reforçar a confiança que as instituições e o juiz da União podem ter nas decisões adotadas pelo Comité de Sanções.

87. À luz destes elementos, considero que os processos de inscrição e de eliminação no Comité de Sanções apresentam garantias suficientes para que as instituições da União possam presumir a justeza das decisões adotadas por esta instância. Os aperfeiçoamentos do processo no seio das Nações Unidas permitem, em especial, presumir que os fundamentos invocados em apoio de uma inscrição estão suficientemente comprovados por elementos de prova e de informação. Portanto, o juiz da União não deve exercer uma fiscalização aprofundada da justeza da inscrição a partir dos elementos de prova e de informação em que as apreciações efetuadas pelo Comité de Sanções se baseiam.

88. Esta presunção de legitimidade pode, no entanto, ser posta em causa no processo de aplicação na União, durante o qual a pessoa inscrita pode invocar novos elementos de prova ou de informação. A este respeito, é claro que quanto mais transparente e fundamentado em informações suficientemente numerosas e sérias for o processo no interior das Nações Unidas, menos as instituições regionais e nacionais de aplicação serão tentadas a pôr em causa as apreciações feitas pelo Comité de Sanções.

89. A prossecução pelas instituições da União de um processo de implementação que respeite plenamente os direitos da defesa permite-lhes precisamente diligenciarem no sentido de que, apesar da presunção de justeza associada à avaliação feita pelo Comité de Sanções, uma inscrição na União não possa basear-se numa exposição de motivos que se mostre manifestamente insuficiente ou errada. Esta é a razão pela qual o processo de implementação deve permitir que as pessoas e as entidades inscritas contestem a exposição de motivos, apresentando, se for o caso, novas provas ou informações.

90. É, portanto, primordial que o juiz da União efetue uma fiscalização estrita sobre a maneira como o processo de implementação foi conduzido pela Comissão. A fiscalização relativa à legalidade interna do ato da União impugnado deveria, por seu lado, limitar-se à verificação de eventuais erros manifestos de apreciação. Veja-se, agora, mais pormenorizadamente, quais deveriam ser, em minha opinião, o alcance e a intensidade da fiscalização efetuada pelo juiz da União sobre os atos da União que implementem decisões do Comité de Sanções.

B — *Proposta quanto ao padrão de fiscalização aplicável*

91. Definir o alcance e a intensidade deste controlo equivale a colocar três questões: quais são as normas de referência à luz das quais é exercida a fiscalização? Que fiscaliza o juiz? Como fiscaliza?

92. A resposta às duas primeiras questões resulta do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça. O juiz da União pode ser chamado a fiscalizar a legalidade dos atos da União que implementam decisões do Comité de Sanções à luz de todo o direito da União e, em particular, à luz dos direitos fundamentais protegidos na ordem jurídica da União. Além disso, a fiscalização jurisdicional pode incidir não só sobre a legalidade externa do ato impugnado, mas igualmente sobre a sua legalidade interna. O alcance da fiscalização jurisdicional é, pois, particularmente amplo, pelo que esta pode ser qualificada de «integral».

93. A resposta à terceira questão conduz-nos a colocar a questão da intensidade da fiscalização jurisdicional.

94. Como resulta das considerações anteriores, não partilho da tese defendida pelo Tribunal Geral segundo a qual, no essencial, uma fiscalização jurisdicional de intensidade reduzida deveria ser equiparada a uma ausência de fiscalização. O juiz da União sempre adequou a sua fiscalização em função do tipo de contencioso que lhe é submetido, do contexto em que se integra o ato impugnado e da natureza das apreciações que lhe estão subjacentes, quer estas tenham, por exemplo, caráter complexo ou sejam de natureza política [46].

95. O contexto específico, anteriormente descrito, em que interveio o regulamento impugnado, justifica, em minha opinião, que os aspetos relativos à legalidade externa deste sejam objeto de uma fiscalização normal, enquanto os relativos à legalidade interna do referido regulamento devem ser objeto de uma fiscalização limitada.

1. Fiscalização normal da legalidade externa do regulamento impugnado

96. A propósito do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, um autor observou que o recurso aos direitos processuais permite frequentemente assegurar uma proteção indireta dos direitos substanciais [47]. Outros observaram que, na ausência de comunicação dos fundamentos, como no processo Kadi I, existe uma presunção de inadequação ou de excesso suscetível de fundamentar a anulação do ato [48]. Estas duas observações colocam, corretamente, a ênfase na importância da fiscalização jurisdicional dos aspetos formais e processuais do ato impugnado.

97. Assegurar uma fiscalização estrita do respeito das formalidades essenciais e da existência de um processo que respeite os direitos de defesa permite ao juiz da União adotar uma postura mais moderada quando é chamado a fiscalizar a legalidade interna do ato impugnado. Trata-se da relação dialética clássica entre a fiscalização da legalidade externa e a fiscalização da legalidade interna. Em contrapartida do reconhecimento de uma liberdade de apreciação das autoridades políticas competentes e da subsequente restrição da fiscalização da legalidade material, o juiz da União reforça as limitações formais e processuais a que subordina a adoção do ato [49]. As regras processuais e formais têm por objeto garantir a legalidade material do ato, permitir a sua verificação e, além disso, facilitar a

46 — V., para uma análise aprofundada das circunstâncias que conduziram o juiz da União a adequar a sua fiscalização jurisdicional, Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, pp. 309 e segs.

47 — Jacqué, J.-P., «Conclusions», *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, p. 325.

48 — Labayle, H., e Mehdi, R., «Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme. Les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 259.

49 — Ritleng, D., «Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires», *AJDA*, 1999, p. 645. Esta relação dialética foi, nomeadamente, expressa pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Colet., p. I-5469, n.º 14).

apreciação da oportunidade do ato pelo seu autor. Com o aumento das restrições processuais e formais, o juiz pretende, pois, reforçar a presunção de legalidade interna e de oportunidade da medida contestada [50]. Deste modo, mesmo que o juiz adote uma postura de «self-restraint» quanto à procedência da inscrição, o elevado nível de exigência que estabelece em matéria processual garante uma conciliação adequada entre a proteção dos direitos fundamentais e a luta contra o terrorismo.

98. No que respeita ao ato impugnado, o juiz da União deve fiscalizar de maneira rigorosa se este foi adotado no quadro de um procedimento que respeite os direitos de defesa. Em especial, deve verificar se foram comunicados ao interessado os fundamentos da inscrição, se estes fundamentos são suficientes para lhe permitir defender-se utilmente, se teve a possibilidade de apresentar as suas observações à Comissão e se esta as tomou suficientemente em conta.

99. No que concerne à verificação do caráter suficiente ou não dos fundamentos comunicados à pessoa inscrita, refira-se a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à obrigação de fundamentação dos atos da União [51]. No essencial, a exposição de motivos deve permitir ao interessado conhecer as justificações das medidas adotadas e ao órgão jurisdicional competente exercer a fiscalização das mesmas. A exposição de motivos deve indicar as razões específicas e concretas pelas quais a autoridade competente considerou que o interessado devia ser objeto de uma medida restritiva, de modo a que esta exposição permita a este último compreender o que lhe é imputado e a que ele possa efetivamente defender-se, contestando os fundamentos invocados.

100. A exigência de fundamentação varia consoante a natureza do ato em causa e do contexto em que foi adotado. Esta exigência deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a que o ato diz direta e individualmente respeito podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [52].

101. Em suma, o interessado deve ter a oportunidade de, com base na exposição de motivos, contestar a procedência do ato controvertido. Em especial, deve poder contestar a realidade dos factos mencionados, a sua qualificação jurídica e, mais amplamente, o conteúdo deste ato, designadamente à luz do princípio da proporcionalidade.

102. Além da comunicação de uma exposição de motivos suficiente, o juiz da União deve igualmente verificar se a pessoa em causa teve a possibilidade de transmitir as suas observações à Comissão e se esta as tomou suficientemente em consideração. A este respeito, a Comissão deve examinar escrupulosamente as observações e os novos elementos eventualmente apresentados pelo interessado.

103. Em contrapartida, no contexto em que o regulamento impugnado foi adotado, a exigência de um processo que respeite os direitos de defesa não vai ao ponto de impor às instituições da União que obtenham do Comité de Sanções todos os elementos de informação ou de prova de que este dispõe e que, depois, os transmitam à pessoa inscrita para que esta apresente as suas observações sobre a pertinência destes elementos.

104. Tal comunicação das provas é tanto menos justificada quanto, em minha opinião, o juiz da União deve limitar a intensidade da sua fiscalização da legalidade material do regulamento impugnado.

50 — V. Ritleng D., *in Contentieux de l'Union européenne*, 1, Annulation, Exception d'illégalité, Lamy, 2011, p. 218.

51 — V., designadamente, acórdãos Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido (n.os 138 e segs.), e de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba (C-417/11 P, n.os 49 e segs.).

52 — V., designadamente, acórdãos já referidos Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (n.os 139 e 140), e Conselho/Bamba (n.º 53).

2. Fiscalização limitada da legalidade interna do regulamento impugnado

105. Se, como se viu, o juiz da União deve exercer uma fiscalização rigorosa do caráter suficiente ou não da exposição de motivos, este deve exercer, em contrapartida, uma fiscalização limitada da procedência da fundamentação. Em particular, tendo em conta o facto de que a avaliação da oportunidade de uma inscrição cabe ao Comité de Sanções, não lhe incumbe examinar as provas do comportamento alegado.

106. Assim, as diferentes componentes da legalidade material de um ato da União que implementa as decisões do Comité de Sanções devem, em minha opinião, limitar-se à verificação da existência de um erro manifesto.

107. Tal é o caso, em primeiro lugar, da fiscalização da exatidão material dos factos. Com efeito, no quadro do sistema de interação estabelecido entre a União e o Comité de Sanções, incumbe a este último [53] reunir, junto dos Estados em causa, as informações ou as provas que permitam demonstrar a existência de factos suscetíveis de justificar a inscrição na lista. As instituições da União não devem dispor, em princípio, destas informações ou destas provas. Uma vez que se deve presumir fixada pelo Comité de Sanções a materialidade dos factos, só um erro notório na verificação dos factos efetuada pode conduzir à anulação do ato de implementação.

108. O mesmo se passa, em segundo lugar, com a fiscalização da qualificação jurídica dos factos. No meu entender, o juiz da União deve limitar-se a verificar que a Comissão não cometeu, à luz da exposição de motivos, nenhum erro manifesto ao considerar que as condições jurídicas que permitiam a adoção de uma medida de congelamento dos fundos estavam preenchidas.

109. Em último lugar, no que respeita à fiscalização do conteúdo do ato controvertido, a fiscalização do juiz da União deve limitar-se, tendo em conta a ampla margem de apreciação de que dispõe o Comité de Sanções quanto à oportunidade de uma inscrição na lista, a verificar que esta não é manifestamente inadequada ou desproporcionada face à importância do objetivo prosseguido, a saber, a luta contra o terrorismo internacional.

110. Em suma, a fiscalização efetuada pelo juiz da União da legalidade interna dos atos da União que implementam decisões adotadas pelo Comité de Sanções não deve, em princípio, conduzi-los a pôr em causa a justeza da inscrição na lista, exceto na hipótese de o processo de implementação desta inscrição na União ter permitido evidenciar um erro flagrante na constatação factual efetuada, na qualificação jurídica dos factos ou na apreciação da proporcionalidade da medida.

VI — Quanto ao conteúdo protegido dos direitos fundamentais invocados

111. Respondo aqui ao terceiro fundamento, desenvolvido pela Comissão, pelo Conselho a título subsidiário, e pelo Reino Unido, segundo o qual o Tribunal Geral cometeu erros de direito na análise dos fundamentos invocados por Y. A. Kadi, relativos a uma violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, bem como a uma violação do princípio da proporcionalidade.

112. Em primeira instância, o Tribunal Geral validou a argumentação de Y. A. Kadi, no sentido de dar aos direitos de defesa e ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva um conteúdo tal que a Comissão estava obrigada, antes de proceder a uma inscrição decidida pelo Comité de Sanções, a recolher e a examinar as provas que estavam na sua base. A Comissão tornava-se, assim, uma instância de reapreciação das decisões adotadas pelo Comité de Sanções e o juiz da União uma instância de recurso destas decisões.

53 — Com a assistência do Provedor de Justiça e da equipa de vigilância desde a Resolução 1904 (2009).

113. Expliquei anteriormente as razões pelas quais a relação entre o Comité de Sanções e a União não deveria ser encarada nestes termos, mas tendo por base uma confiança mútua e uma colaboração efetiva.

114. Neste sentido, considero que as referências feitas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi à necessidade de que sejam comunicados às pessoas inscritas os «elementos tidos contra eles» ou «de acusação contra eles» visam unicamente a comunicação de uma exposição de motivos suficientemente pormenorizada, mas, de modo nenhum, a das provas ou das informações de que dispõe o Comité de Sanções em apoio das inscrições decididas por ele. Recorde-se, a este propósito, que o Tribunal de Justiça teve o cuidado de especificar, no n.º 342 do seu acórdão Kadi, que «considerações imperiosas atinentes à segurança ou à condução das relações internacionais da [União] e dos seus Estados-Membros podem opor-se à comunicação de certos elementos aos interessados».

115. No âmbito do sistema de interação estabelecido entre o Comité de Sanções e a União, o conteúdo protegido dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva reside, assim, principalmente, na comunicação ao interessado de uma exposição de motivos indicando as razões específicas e concretas pelas quais a autoridade política competente considerou que devia ser adotada uma medida de congelamento dos fundos e numa tomada em consideração rigorosa das observações feitas pela pessoa inscrita para contestar a pertinência destes fundamentos. Uma análise pela Comissão e pelo juiz da União das provas e das informações detidas pelo Comité de Sanções, nas quais este comité se fundou para redigir a exposição de motivos, não pode, em minha opinião, ser exigida em nome da proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

116. No caso vertente, impõe-se observar, da leitura da exposição de motivos reproduzida no n.º 50 do acórdão recorrido, que Y. A. Kadi teve conhecimento das razões específicas e concretas que justificaram, do ponto de vista do Comité de Sanções, a inscrição do interessado na lista. Os elementos de acusação contra Y. A. Kadi não constituem, contrariamente ao que considerou o Tribunal Geral no n.º 174 do acórdão recorrido, «alegações vagas», sendo suficientemente precisos para permitir ao interessado refutar as relações pessoais e profissionais, em conexão com a Al-Qaida e o financiamento desta, de que é acusado. É o caso, designadamente, da alegação de que a Fundação Muwafaq, de que Y. A. Kadi foi membro fundador e dirigente, se associou à Al-Qaida, do papel desempenhado por esta Fundação no financiamento de atividades terroristas, das relações que Y. A. Kadi manteve com Al Ayadi, o qual é acusado de ter colaborado com Osama Bin Laden, ou ainda da alegação segundo a qual sociedades pertencentes a Y. A. Kadi na Albânia receberam fundos de maneio pagos por Osama Bin Laden.

117. Além disso, contrariamente à apreciação feita pelo Tribunal Geral no n.º 171 do acórdão recorrido, nada indica que os direitos de defesa do recorrente foram respeitados «apenas de um modo puramente formal e aparente». A este respeito, Y. A. Kadi não demonstrou em que medida a Comissão não efetuou um exame suficientemente rigoroso e atento das observações que apresentou depois de lhe ter sido comunicada a exposição de motivos [54].

118. Daqui decorre que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o regulamento impugnado foi adotado em violação dos direitos de defesa do recorrente.

119. Além disso, a comunicação a Y. A. Kadi da exposição de motivos era suscetível de permitir que este se defendesse perante o juiz da União e que este último exercesse uma fiscalização da legalidade do regulamento impugnado, segundo as modalidades anteriormente descritas.

54 — Para um resumo da carta que a Comissão dirigiu, em 8 de dezembro de 2008, a Y. A. Kadi em resposta às observações apresentadas por este último, remete-se para o n.º 27 das presentes conclusões.

120. Portanto, o Tribunal Geral cometeu outro erro de direito ao considerar, nos n.os 182 e 183 do acórdão recorrido, que, na impossibilidade de examinar os elementos de prova considerados contra o recorrente, não tinha condições para proceder à fiscalização da legalidade do regulamento impugnado, o que o levou a declarar uma violação do direito a um recurso jurisdicional efetivo do recorrente.

121. Por fim, o Tribunal Geral cometeu um último erro de direito ao considerar fundadas, à luz da sua declaração da ocorrência de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, as acusações do recorrente relativas a uma violação do princípio da proporcionalidade na infração efetuada pelo regulamento impugnado ao seu direito fundamental ao respeito da propriedade.

122. Por todas as razões expostas, proponho que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido.

123. Uma vez que, em minha opinião, os recursos são procedentes, parece-me não só justificado à luz do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, mas igualmente oportuno, a fim de encerrar a saga dos processos Kadi, que o próprio Tribunal de Justiça decida o recurso de anulação de Y. A. Kadi. Como se verá, a maior parte das respostas aos diferentes fundamentos invocados por Y. A. Kadi resultam, em grande parte, dos desenvolvimentos anteriores.

VII — Quanto ao recurso no Tribunal Geral

124. O recorrente invoca cinco fundamentos em apoio do seu pedido de anulação do regulamento impugnado. O primeiro refere-se à falta de base jurídica suficiente. O segundo refere-se a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O terceiro refere-se a uma violação do dever de fundamentação prevista no artigo 296.º TFUE. O quarto refere-se a um erro manifesto de apreciação dos factos. Por último, o quinto refere-se a uma violação desproporcionada do seu direito de propriedade.

125. No que respeita ao fundamento relativo à falta de base jurídica suficiente, o recorrente considera que o regulamento impugnado não foi adotado em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 881/2002, na versão em vigor na data. Por força desta disposição, «[a] Comissão fica habilitada a […] alterar ou completar o anexo I com base nas determinações do Conselho de Segurança […] ou do Comité de Sanções». Contrariamente ao que alega o recorrente, a referida disposição não teve por efeito subordinar a adoção do regulamento impugnado a um novo «recenseamento» conduzindo a uma nova inscrição de Y. A. Kadi na lista pelo Comité de Sanções. A Comissão conformou-se ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça e agiu em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, primeiro travessão, do Regulamento n.º 881/2002 ao acrescentar o nome de Y. A. Kadi no anexo I deste último regulamento, no termo de um segundo processo, desta vez no respeito dos direitos de defesa de Y. A. Kadi. O primeiro fundamento deve, pois, ser julgado improcedente.

126. No que respeita ao segundo fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, e ao terceiro fundamento, relativo a uma violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE, remeto para as considerações anteriores, das quais resulta que estes fundamentos devem ser julgados improcedentes.

127. Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação dos factos, saliente-se, em primeiro lugar, que os debates que tiveram lugar tanto no Tribunal Geral como no Tribunal de Justiça, não permitiram, em minha opinião, evidenciar um erro manifesto quanto à exatidão material dos factos, tais como são mencionados na exposição de motivos. Em segundo lugar, em minha opinião, a Comissão não cometeu qualquer erro manifesto de apreciação ao considerar, na sequência

do Comité de Sanções, com base na exposição de motivos elaborada por este último, e no termo da troca de correspondência que teve com o recorrente, que os factos constatados pelo Comité de Sanções traduziam a existência de uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, ameaça que o recorrente não conseguiu demonstrar ter cessado após a sua inscrição inicial na lista.

128. Por último, quanto ao quinto fundamento, relativo a uma violação desproporcionada do direito de propriedade de Y. A. Kadi, já indiquei que, contrariamente ao que acontecia no acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, essa violação não pode resultar, no caso em apreço, de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, a qual, na minha opinião, não existe. Além disso, com exceção do aspeto de natureza processual relativo à proteção do direito de propriedade, a violação deste também não foi demonstrada quanto ao mérito. A este respeito, remeto para o raciocínio exposto pelo Tribunal de Justiça nos n.os 354 a 366 do seu acórdão Kadi, bem como, por analogia com o que o Tribunal de Justiça decidiu no quadro do regime autónomo de congelamento de ativos, nos n.os 120 a 130 do seu acórdão Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, já referido.

VIII — Conclusão

129. Tendo em conta o conjunto das considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça:

— anule o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 30 de setembro de 2010, Kadi/Comissão (T-85/09); e

— negue provimento ao recurso de Yassin Abdullah Kadi.