Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

15 de novembro de 2012 *

Índice

I — Quadro jurídico 4

A — Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas 4

B — Posição Comum 2001/931/PESC 4

C — Regulamento (CE) n.º 2580/2001 5

II — Antecedentes do litígio e atos controvertidos 7

III — Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido 9

IV — Pedidos das partes e processo no Tribunal de Justiça 11

V — Quanto aos presentes recursos 12

A — Quanto ao recurso interposto pela recorrente (C-539/10 P) 12

1. Argumentos das partes 12

2. Apreciação do Tribunal 13

B — Quanto ao recurso interposto pelo Reino dos Países Baixos (C-550/10 P) 13

1. Argumentos das partes 13

2. Apreciação do Tribunal 15

a) Interpretação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 15

b) Exigências resultantes do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 17

C — Quanto ao recurso subordinado invocado pela recorrente no processo C-550/10 P

VI — Quanto ao recurso no Tribunal Geral 19

* Língua do processo: neerlandês.

A — Quanto ao primeiro fundamento 19

B — Quanto ao terceiro fundamento 20

C — Quanto ao segundo e quarto fundamentos 21

1. Argumentos das partes 21

2. Apreciação do Tribunal 22

D — Quanto ao quinto fundamento 23

1. Argumentos das partes 23

2. Apreciação do Tribunal 24

VII — Quanto às despesas 25

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum — Combate ao terrorismo — Medidas restritivas adotadas contra certas pessoas e entidades — Congelamento de fundos — Posição Comum 2001/931/PESC — Artigo 1.º, n.ºs 4 e 6 — Regulamento (CE) n.º 2580/2001 — Artigo 2.º, n.º 3 — Inscrição e manutenção de uma organização na lista de pessoas, grupos e entidades implicadas em atos de terrorismo — Requisitos — Decisão tomada por uma autoridade competente — Revogação de uma medida nacional — Recurso de anulação — Admissibilidade do recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito ao respeito da propriedade — Princípio da proporcionalidade — Artigo 253.º CE — Dever de fundamentação»

Nos processos apensos C-539/10 P e C-550/10 P,

que têm por objeto dois recursos de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos, respetivamente, em 18 e 23 de novembro de 2010,

Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P), com sede em Heerlen (Países Baixos), representada por J. G. Uiterwaal e A. M. van Eik, advocaten,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por E. Finnegan, B. Driessen e R. Szostak, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

apoiado por:

Reino dos Países Baixos, representado por C. M. Wissels e M. Bulterman, na qualidade de agentes,

Comissão Europeia, representada por S. Boelaert e P. van Nuffel, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes em primeira instância,

e

Reino dos Países Baixos (C-550/10 P), representado por C. M. Wissels e M. Noort, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Stichting Al-Aqsa, com sede em Heerlen (Países Baixos), representada por A. M. van Eik, advocaat,

recorrente em primeira instância,

Conselho da União Europeia, representado por E. Finnegan, B. Driessen e R. Szostak, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por S. Boelaert e P. van Nuffel, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, K. Lenaerts, G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz (relator), juízes,

advogado-geral: V. Trstenjak,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 6 de junho de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 Com os seus recursos, a Stichting Al-Aqsa (a seguir «recorrente») (C-539/10 P) e o Reino dos Países Baixos (C-550/10 P) pedem ao Tribunal de Justiça a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 9 de setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho (T-348/07, Colet., p. II-4575, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual o Tribunal Geral anulou:

— a Decisão 2007/445/CE do Conselho, de 28 de junho de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades e que revoga as Decisões 2006/379/CE e 2006/1008/CE (JO L 169, p. 58);

— a Decisão 2007/868/CE do Conselho, de 20 de dezembro de 2007, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga a Decisão 2007/445 (JO L 340, p. 100);

— a Decisão 2008/583/CE do Conselho, de 15 de julho de 2008, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga a Decisão 2007/868 (JO L 188, p. 21);

— a Decisão 2009/62/CE do Conselho, de 26 de janeiro de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga a Decisão 2008/583 (JO L 23, p. 25); e

— o Regulamento (CE) n.º 501/2009 do Conselho, de 15 de junho de 2009, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga a Decisão 2009/62 (JO L 151, p. 14)

(a seguir, em conjunto, «atos controvertidos»); na parte em que estes atos dizem respeito à recorrente.

I — Quadro jurídico

A — *Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas*

2 Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1373 (2001), que estabelece estratégias para combater por todos os meios o terrorismo, nomeadamente, o seu financiamento. O n.º 1, alínea c), desta resolução dispõe, designadamente, que todos os Estados devem proceder sem demora ao congelamento de fundos e demais ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas que cometam ou tentem cometer atos de terrorismo, neles participem ou os facilitem, das entidades que sejam propriedade dessas pessoas ou que estejam sob o seu controlo e das pessoas e entidades que atuem em nome ou sob as instruções dessas pessoas e entidades.

3 A referida resolução não prevê qualquer lista de pessoas às quais estas medidas restritivas devam ser aplicadas.

B — *Posição Comum 2001/931/PESC*

4 A fim de dar execução à Resolução 1373 (2001), o Conselho da União Europeia adotou, em 27 de dezembro de 2001, a Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93).

5 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, desta posição comum, esta aplica-se «às pessoas, grupos ou entidades envolvidos em atos terroristas e enunciados no anexo». O n.º 2 deste artigo define o que se deve entender por «pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas».

6 O artigo 1.º, n.ºs 3, 4 e 6, da Posição Comum 2001/931 dispõe:

«3. Para efeitos da presente posição comum, entende-se por 'ato terrorista' um ato intencional que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional, definido como infração na legislação nacional e cometido com o intuito de:

i) Intimidar gravemente uma população, ou

ii) Obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou

iii) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional:

[...]

k) Participação nas atividades de um grupo terrorista, nomeadamente através da prestação de informações, do fornecimento ou meios materiais, ou de qualquer forma de financiamento das suas atividades, com o conhecimento de que essa participação contribui para as atividades criminosas desse grupo.

[...]

4. A lista do anexo deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. As pessoas, grupos e entidades identificados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionadas com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídas na lista.

Para efeitos do presente número, entende-se por 'autoridades competentes' as autoridades judiciárias ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria abrangida por este número, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria.

[…]

6. Os nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se.»

C — *Regulamento (CE) n.º 2580/2001*

7 Por considerar que era necessário um regulamento a fim de implementar, a nível comunitário, as medidas descritas na Posição Comum 2001/931, o Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70, e retificação no JO 2010, L 52, p. 58).

8 No que respeita ao conceito de «ato de terrorismo», o artigo 1.º, ponto 4, deste regulamento remete para a definição constante do n.º 3 do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931.

9 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001:

«1. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.° e 6.°:

a) São congelados todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou por ela[s] possuídos ou detidos.

b) Não são, direta ou indiretamente, postos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, nem utilizados em seu benefício, quaisquer fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos.

2. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.° e 6.°, é proibido prestar serviços financeiros a pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou em seu benefício.

3. O Conselho, deliberando por unanimidade, estabelece, revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades a que este regulamento é aplicável, nos termos dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931/PESC. Essa lista inclui:

i) pessoas singulares que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;

ii) pessoas coletivas, grupos ou entidades que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;

iii) pessoas coletivas, grupos ou entidades possuídos ou controlados por uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos referidos nas alíneas i) e ii); ou

iv) pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades que atuem em nome ou sob as instruções de uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades referidos nas alíneas i) e ii).»

10 A versão inicial da lista prevista no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (a seguir «lista controvertida») foi estabelecida pela Decisão 2001/927/CE do Conselho, de 27 de dezembro de 2001 (JO L 344, p. 83), na qual não figurava o nome da recorrente.

11 Esse nome foi inserido na referida lista pela Decisão 2003/480/CE do Conselho, de 27 de junho de 2003, que dá execução ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2002/974/CE (JO L 160, p. 81).

12 A inscrição da recorrente na lista controvertida foi mantida por decisões posteriores do Conselho, nomeadamente:

— pela Decisão 2003/646/CE do Conselho, de 12 de setembro de 2003, que dá execução ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2003/480 (JO L 229, p. 22);

— pela Decisão 2006/379/CE do Conselho, de 29 de maio de 2006, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2005/930/CE (JO L 144, p. 21); e

— pelos atos controvertidos.

II — Antecedentes do litígio e atos controvertidos

13 No que se refere à exposição dos antecedentes iniciais do presente litígio, o n.º 1 do acórdão recorrido remete para o acórdão do Tribunal Geral de 11 de julho de 2007, Al-Aqsa/Conselho (T-327/03), através do qual o mesmo Tribunal decidiu o recurso da recorrente destinado, nomeadamente, à anulação parcial da Decisão 2003/480.

14 Nos n.os 15 a 21 desse acórdão, salienta-se o seguinte:

«15 Resulta dos autos que a recorrente é uma fundação de direito neerlandês constituída em 1993. Define-se como uma instituição de apoio social islâmica. Explica que, nos termos dos seus estatutos, tem nomeadamente por objeto a proteção social e a melhoria das condições de vida dos palestinianos que residam nos Países Baixos bem como a assistência aos palestinianos que residam nos territórios ocupados por Israel. […] A recorrente declara não estar filiada em nenhum partido e afirma ter angariado cerca de um milhão de euros de donativos nos Países Baixos ao longo do exercício de 2001-2002.

16 Em 3 de abril de 2003, o Ministro dos Negócios Estrangeiros neerlandês adotou, com base na Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança e da Sanctiewet 1977 (Lei neerlandesa de 1977 sobre as sanções), conforme alterada por uma Lei de 16 de maio de 2002, [a] Sanctieregeling terrorisme 2003 (Decreto de sanções em matéria de terrorismo 2003, Stcrt. 2003, n.º 68, p. 11, a seguir 'Sanctieregeling'), pel[a] qual foi decretado, nomeadamente, o congelamento de todos os fundos e ativos financeiros da recorrente.

17 Resulta da exposição de motivos [da] Sanctieregeling que [esta] foi [adotada], na expectativa da adoção de uma decisão comunitária contra a recorrente, com fundamento no Regulamento [n.º 2580/2001] e com base em indícios de transferências de fundos por ela efetuadas com destino a organizações que apoiam o terrorismo no Médio Oriente. A exposição de motivos [da] Sanctieregeling precisa que [esta será revogada] no momento da entrada em vigor dessa decisão comunitária.

18 A recorrente instaurou um processo judicial contra o Reino dos Países Baixos [no voorzieningenrechter (a seguir 'juiz das medidas provisórias')] a fim de obter, designadamente, a suspensão da execução das medidas previstas p[ela] Sanctieregeling.

19 Por [decisão interlocutória] de 13 de maio de 2003, o juiz das medidas provisórias declarou que [a] Sanctieregeling se baseava principalmente num memorando oficial do diretor do Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Serviço Geral de Informações e Segurança, a seguir 'AIVD') para o diretor-geral dos assuntos políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros neerlandês, de 9 de abril de 2003 [...]. O juiz das medidas provisórias salientou que este memorando continha apenas afirmações gerais, faltando as informações factuais suscetíveis de apoiar essas afirmações, […] que o Governo neerlandês tinha proposto que examinasse apenas as informações do AIVD com base nas quais tinha sido redigido esse memorando, que a demandante não tinha contestado o interesse do referido governo em manter essas informações secretas e que tinha, além disso, dado o seu acordo para que se procedesse assim. […] A este respeito, o juiz das medidas provisórias observou que a inspeção confidencial dos documentos pertinentes pelo juiz […] era […] admissível […] por considerações de ordem pública […]. O juiz das medidas provisórias ordenou, pois, ao Governo neerlandês que lhe facultasse o conhecimento confidencial do processo de informações confidenciais do AIVD em que se baseava o referido memorando. O Governo neerlandês aceitou [esta decisão] e, em 21 de maio de 2003, o juiz das medidas provisórias tomou conhecimento do processo em questão nas instalações do AIVD.

20 Através de [uma segunda decisão de medidas provisórias de 3 de junho de 2003 (a seguir 'decisão de medidas provisórias')], o juiz das medidas provisórias julgou improcedente o pedido da ora recorrente. No ponto 3.2 de[sta decisão], o juiz das medidas provisórias considerou, com fundamento na sua instrução, que as verificações do AIVD eram suficientes para justificar a conclusão deste serviço de que os fundos angariados pela recorrente nos Países Baixos tinham aproveitado a organizações ligadas ao movimento islâmico palestiniano Hamas e a conclusão de que várias dessas organizações ligadas ao Hamas disponibilizavam fundos que permitiam que fossem cometidos ou facilitados os atos terroristas do Hamas. No ponto 3.3 de[sta mesma decisão], o juiz das medidas provisórias acrescentou que não tinha descoberto qualquer facto ou circunstância que demonstrasse que o AIVD tinha desempenhado incorretamente a missão que lhe é atribuída a título da Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Lei relativa aos serviços de informações e segurança).

21 [A] Sanctieregeling foi [revogada] em 3 de agosto de 2003 (Stcrt. 2003, n.º 146[, p. 9]).»

15 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de setembro de 2003, a recorrente interpôs recurso de anulação das Decisões 2003/480 e 2003/646, na parte em que esses atos lhe dizem respeito. Tendo em conta o facto de, no decurso do processo, essas decisões terem sido revogadas e substituídas por decisões posteriores e de a recorrente ter declarado adaptar os seus pedidos a esse desenvolvimento, o Tribunal Geral considerou que a sua fiscalização incidiria unicamente sobre a decisão ainda em vigor na data de encerramento da fase oral, ou seja, a Decisão 2006/379. No acórdão Al-Aqsa/Conselho, já referido, o Tribunal Geral anulou esta decisão, na parte que dizia respeito à recorrente, essencialmente por a referida decisão não estar fundamentada de modo adequado.

16 Os antecedentes mais recentes do litígio são resumidos da seguinte forma nos n.ºs 3 a 10 do acórdão recorrido:

«3 Por [ofício] de 23 de abril de 2007, o Conselho […] indicou à recorrente que considerava que os motivos invocados para [a] incluir na [lista controvertida] permaneciam válidos e que, consequentemente, tencionava mantê[-la] nessa lista. A este [ofício estava anexada] uma exposição dos motivos invocados pelo Conselho. Indicava-se igualmente à recorrente que podia apresentar observações ao Conselho sobre a intenção deste de [a] manter na lista e sobre os motivos que invocava a este respeito, bem como todos os documentos em apoio, no prazo de um mês.

4 Na exposição de motivos [anexa] ao [referido ofício], o Conselho assinalou o seguinte:

'A [recorrente] foi constituída em 1993 nos Países Baixos como fundação de direito neerlandês. Angariou fundos para certas organizações pertencentes ao movimento palestiniano Hamas, que figura na lista dos grupos implicados em atos de terrorismo, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Posição Comum [2001/931]. Várias dessas organizações disponibilizam fundos com vista à prática de atos de terrorismo ou a facilitar a sua prática. Esses atos estão abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 3, [alínea] k), da Posição Comum 2001/931 e são cometidos com os objetivos mencionados no artigo 1.º, n.º 3, [alíneas] i) e iii), da referida [p]osição [c]omum.

Consequentemente, a [recorrente] cai sob a alçada do artigo 2.º, n.º 3, [alínea] ii), do Regulamento [...] n.º 2580/2001.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro das Finanças [neerlandeses] decidiram, pelo [D]ecreto [M]inisterial DJZ/BR/219-03, de 3 de abril de 2003 (denominado Sanctieregeling Terrorisme), publicado no Staatscourant (Jornal Oficial) neerlandês em 7 de abril de 2003, congelar todos os ativos pertencentes à [recorrente]. Esta decisão foi ratificada pela sentença LJN AF9389 de

3 de junho de 2003 do presidente da [secção cível] do [T]ribunal [da Comarca] de Haia. Nesta sentença conclui-se que a [recorrente] deve ser considerada uma organização que apoia o Hamas e que permite a este último praticar ou facilitar atividades terroristas.

Em consequência, foi adotada uma decisão em relação à [recorrente] por uma autoridade competente, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

O Conselho está convencido de que os motivos que justificaram a inclusão da [recorrente] na [lista controvertida] permanecem válidos.'

5 É ponto assente que o decreto ministerial e a sentença evocadas na referida exposição de motivos são a Sanctieregeling e a [decisão de medidas provisórias].

6 Por carta de 25 de maio de 2007, a recorrente apresentou ao Conselho as suas observações de resposta. [Criticou] tanto os motivos substantivos invocados pelo Conselho para justificar a sua manutenção na lista controvertida como o procedimento seguido pelo mesmo.

7 Em 28 de junho de 2007, […] o Conselho adotou a Decisão [2007/445]. Nesta decisão, o Conselho manteve o nome da recorrente na lista controvertida.

8 Nos termos do [quinto considerando dessa decisão]:

'O Conselho procedeu a uma completa revisão da lista de pessoas, grupos e entidades a que o Regulamento […] n.º 2580/2001 se aplica, tal como requerido pelo n.º 3 do artigo 2.º do referido regulamento. A este respeito, teve em consideração as observações e documentos que lhe foram apresentados por certas pessoas, grupos e entidades em causa.'

9 Nos termos do [sexto considerando da referida decisão]:

'Na sequência dessa revisão, o Conselho concluiu que as pessoas, grupos e entidades constantes da lista em anexo à presente decisão estiveram envolvidas em atos terroristas na aceção dos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Posição Comum [2001/931], foram [objeto] de uma decisão tomada por uma autoridade competente na aceção do n.º 4 do artigo 1.º da referida posição comum[…] e deverão continuar a estar sujeitas às medidas restritivas específicas previstas no Regulamento [n.º 2580/2001].'

10 [A recorrente foi notificada da Decisão 2007/445 por ofício] do Conselho de 29 de junho de 2007. A exposição de motivos junta a esse ofício (a seguir 'exposição de motivos') é idêntica à que tinha sido junta ao ofício do Conselho de 23 de abril de 2007 […]»

III — Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

17 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de setembro de 2007, a recorrente interpôs um recurso em que pedia que o Tribunal Geral se dignasse:

— anular a Decisão 2007/445 na parte em que lhe dizia respeito;

— declarar que o Regulamento n.º 2580/2001 não lhe era aplicável; e

— condenar o Conselho nas despesas.

18 O Conselho pediu ao Tribunal Geral que julgasse o recurso improcedente na totalidade e que condenasse a recorrente nas despesas.

19 Foi admitida a intervenção do Reino dos Países Baixos e da Comissão das Comunidades Europeias, que apoiaram os pedidos do Conselho.

20 Tendo o Conselho adotado, no decurso da instância, as Decisões 2007/868, 2008/583 e 2009/62 e o Regulamento n.º 501/2009, que revoga e substitui, antes de mais, a Decisão 2007/445 e, em seguida, cada uma destas três decisões, a recorrente pediu subsequentemente que lhe fosse permitido adaptar os seus pedidos iniciais, para que o seu recurso incluísse também a anulação destas últimas e deste regulamento, na parte em que estes atos lhe diziam respeito. Nos n.os 31 a 45 do acórdão recorrido, o Tribunal admitiu estes pedidos.

21 A este propósito, a recorrente invocou, no essencial, cinco fundamentos. O primeiro era relativo à violação do artigo 1.º, n.os 1, 2 e 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. O segundo era relativo à violação do princípio da proporcionalidade. O terceiro era relativo à violação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e de uma formalidade essencial. O quarto era relativo à violação do direito fundamental ao gozo pacífico da sua propriedade. O quinto, por último, era relativo à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE.

22 O Tribunal Geral começou por analisar o primeiro fundamento, que estava dividido em quatro partes, baseadas, respetivamente, no facto de a recorrente não ser uma pessoa, grupo ou entidade na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Posição Comum 2001/931, de nenhuma autoridade competente ter tomado uma decisão a seu respeito, na aceção do n.º 4 desse artigo, de não ter ficado provado que a recorrente tinha a intenção de facilitar a prática de atos de terrorismo e, por último, de já não se poder considerar que a recorrente facilitara a prática de tais atos.

23 O Tribunal Geral julgou improcedentes todas as partes do fundamento.

24 Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, o Tribunal Geral declarou, designadamente, nos n.os 97 a 102 do acórdão recorrido, tendo em conta o contexto e a finalidade do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, que esta disposição não exige que a «decisão» nacional se inscreva no âmbito de um processo penal *stricto sensu*. Apenas será necessário que esta decisão se inscreva no âmbito de um processo nacional destinado direta e principalmente à aplicação de uma medida de tipo preventivo ou repressivo contra o interessado, a título da luta contra o terrorismo e devido à sua implicação no mesmo. No caso em apreço, a decisão de medidas provisórias inscrevia-se de maneira suficientemente direta no âmbito de um processo nacional que tinha por principal objetivo a adoção de uma sanção económica contra a recorrente, ou seja, o congelamento dos seus fundos, efetuado através da própria Sanctieregeling, devido ao seu envolvimento numa atividade terrorista.

25 O Tribunal Geral concluiu, nos n.os 104 e 105 do acórdão recorrido, que a decisão de medidas provisórias, considerada juntamente com a Sanctieregeling, se afigura, à luz da legislação nacional pertinente, uma decisão de uma autoridade competente que corresponde à definição do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e que podia, assim, em princípio, justificar enquanto tal a adoção de uma medida de congelamento dos fundos da recorrente a título do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001.

26 No que respeita à terceira parte do primeiro fundamento, o Tribunal Geral decidiu, no n.º 127 do acórdão recorrido, que, perante a decisão interlocutória de 13 de maio de 2003 e a decisão de medidas provisórias, o Conselho pôde considerar, sem cometer um erro de apreciação, que a recorrente tinha conhecimento, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea k), da Posição Comum 2001/931, que a sua atividade de angariação e de disponibilização de fundos contribuiria para as atividades criminosas de um grupo terrorista, no caso o Hamas. Segundo o n.º 128 do acórdão recorrido, as constatações de facto e as apreciações feitas pelo juiz das medidas provisórias, a partir do memorando do AIVD e dos elementos dos autos que o corroboram, revelam que esse juiz estava manifestamente convicto de que a recorrente tinha tido conhecimento da utilização final dos seus fundos para fins terroristas.

27 Em seguida, o Tribunal Geral analisou o terceiro fundamento, que acolheu. Com este fundamento, a recorrente afirmou que o Conselho não tinha efetuado nenhuma revisão da oportunidade da manutenção da sua inscrição na lista controvertida e que tinha assim violado o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e uma formalidade essencial.

28 Após ter recordado, nos n.os 161 a 169 do acórdão recorrido, a sua jurisprudência relativa à importância do desenvolvimento posterior do processo nacional em causa no âmbito da análise da manutenção de uma pessoa na lista controvertida segundo o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, o Tribunal Geral considerou, no n.º 172 desse acórdão, que, desde a revogação da Sanctieregeling na ordem jurídica neerlandesa, a decisão de medidas provisórias, que formava com esta um conjunto indissociável, já não podia validamente servir de fundamento para uma medida comunitária de congelamento dos fundos da recorrente.

29 Nos n.os 173 a 180 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral decidiu que, uma vez que a Sanctieregeling deixara definitivamente de produzir efeitos jurídicos devido à sua revogação, o mesmo devia necessariamente acontecer no que respeita aos efeitos jurídicos da decisão de medidas provisórias, que tinha simplesmente recusado suspender os efeitos da Sanctieregeling e que apenas continha uma apreciação provisória. O facto de a recorrente não ter recorrido da decisão de medidas provisórias nem ter proposto uma ação principal era irrelevante. O Conselho ultrapassou, portanto, os limites do seu poder de apreciação ao manter indefinidamente a recorrente na lista controvertida quando da revisão periódica da sua situação.

30 O Tribunal Geral concluiu, nos n.os 183 e 184 do acórdão recorrido que, como o terceiro fundamento procedia, era necessário anular os atos controvertidos, sem que fosse necessário examinar os outros fundamentos e argumentos da recorrente, pelo que também não havia que conhecer do pedido de que o Regulamento n.º 2580/2001 fosse declarado ilegal, com fundamento no artigo 241.º CE.

31 No dispositivo do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, por um lado, anulou os atos controvertidos, na parte em que diziam respeito à recorrente, e, por outro, negou provimento ao recurso quanto ao restante.

IV — Pedidos das partes e processo no Tribunal de Justiça

32 Com o seu recurso no processo C-539/10 P, a recorrente pede ao Tribunal que se digne:

— anular o acórdão recorrido, na medida em que a respetiva fundamentação é impugnada em nome da recorrente, e proferir nova decisão em que julgue procedente o peticionado pela recorrente em primeira instância, aperfeiçoando a fundamentação do acórdão recorrido; e

— condenar o Conselho nas despesas em ambas as instâncias.

33 O Conselho pede que o Tribunal se digne:

— a título principal, declarar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso; e

— condenar a recorrente nas despesas.

34 O Reino dos Países Baixos pede ao Tribunal que se digne, a título principal, declarar inadmissível o recurso da recorrente e, a título subsidiário, declarar improcedentes os fundamentos invocados pela recorrente.

35 A Comissão pede ao Tribunal que se digne declarar inadmissível o recurso interposto pela recorrente.

36 Com o seu recurso no processo C-550/10 P, o Reino dos Países Baixos pede ao Tribunal que se digne anular o acórdão recorrido, remeter o processo ao Tribunal Geral e condenar a recorrente nas despesas.

37 Na sua resposta ao referido recurso, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso interposto pelo Reino dos Países Baixos;

— anular o acórdão recorrido, na medida em que a respetiva fundamentação é impugnada em nome da recorrente, e proferir nova decisão em que julgue procedente o peticionado pela recorrente em primeira instância, aperfeiçoando a fundamentação do acórdão recorrido; e

— condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas do presente processo e confirmar a condenação nas despesas tal como o Tribunal Geral a proferiu no acórdão recorrido.

38 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne dar provimento ao recurso interposto pelo Reino dos Países Baixos, anular o acórdão recorrido e remeter o processo ao Tribunal Geral.

39 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de fevereiro de 2011, os processos C-539/10 P e C-550/10 P foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

V — Quanto aos presentes recursos

A — *Quanto ao recurso interposto pela recorrente (C-539/10 P)*

1. Argumentos das partes

40 A recorrente sustenta que o seu recurso é admissível, embora se destine à anulação de partes acessórias do acórdão recorrido. Com efeito, esse acórdão contém um certo número de considerações de caráter prejudicial. Se o Reino dos Países Baixos adotasse, de acordo com as referidas considerações, um novo decreto ministerial que seria depois utilizado pelo Conselho para incluir de novo a recorrente na lista controvertida, seria necessário levar a cabo um longo e dispendioso processo. Além disso, no âmbito desse processo, a recorrente arriscava-se a já não poder invocar os fundamentos considerados improcedentes pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, devido à força de caso julgado.

41 Na sua réplica, a recorrente acrescenta que foi parcialmente vencida em primeira instância na aceção do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Com efeito, pediu ao Tribunal Geral não apenas que anulasse os atos controvertidos como também que declarasse que o Regulamento n.º 2580/2001, subjacente a estes atos, não lhe era aplicável. O Tribunal Geral só acolheu o primeiro pedido, negando provimento ao recurso quanto ao restante. Além disso, a improcedência do primeiro fundamento foi determinante para o não provimento do recurso quanto ao restante. Só um acórdão sobre a aplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 enquanto tal abrangeria futuras decisões de congelamento semelhantes e evitaria a necessidade de interpor novamente recursos de anulação de tais decisões, que, além disso, seriam prováveis.

42 O Conselho, o Reino dos Países Baixos e a Comissão sustentam que o recurso interposto pela recorrente é inadmissível, alegando, nomeadamente, que este recurso se dirige não ao dispositivo do acórdão recorrido, mas aos seus fundamentos, e que a recorrente não tinha sido vencida no Tribunal Geral na aceção do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

2. Apreciação do Tribunal

43 Nos termos do artigo 113.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável no momento da interposição do recurso de decisão do Tribunal Geral, os pedidos do recurso devem ter por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral.

44 Ora, no caso em apreço, o recurso interposto pela recorrente não tem por objeto a anulação, ainda que parcial, do acórdão recorrido, ou seja, do seu dispositivo (v., neste sentido, acórdãos de 5 de julho de 2011, Edwin/IHMI, C-263/09 P, Colet., p. I-5853, n.os 83 a 85, e de 21 de dezembro de 2011, Iride/Comissão, C-329/09 P, n.º 48), mas apenas a alteração de alguns dos seus fundamentos, como a própria recorrente reconhece no seu recurso.

45 Com efeito, quanto ao pedido de anulação dos atos controvertidos, a recorrente obteve ganho de causa em primeira instância, com base no seu terceiro fundamento, e pretende apenas uma substituição da fundamentação no que respeita a duas partes do primeiro fundamento que foram afastadas pelo Tribunal Geral.

46 Quanto, além disso, ao pedido relativo à declaração da inaplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001, julgado improcedente pelo Tribunal Geral segundo o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido, há que reconhecer que a recorrente se limitou a salientar esta circunstância nos fundamentos da sua réplica, sem pedir a anulação desta parte do dispositivo do acórdão recorrido.

47 Nestas circunstâncias, o recurso é inadmissível.

48 Esta conclusão não pode ser infirmada com base em argumentos da recorrente fundados na força de caso julgado.

49 Com efeito, a força de caso julgado abrange apenas os fundamentos de um acórdão que representam o alicerce necessário da sua parte decisória, dela sendo, por isso, indissociáveis [v. acórdãos de 14 de setembro de 1999, Comissão/AssiDomän Kraft Products e o., C-310/97 P, Colet., p. I-5363, n.º 54; de 1 de junho de 2006, P&O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Comissão, C-442/03 P e C-471/03 P, Colet., p. I-4845, n.os 44 e 47; e de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comissão, C-221/10 P, n.º 87]. Ora, no caso em apreço, só os fundamentos relativos ao terceiro fundamento invocado em primeira instância e considerado procedente pelo Tribunal Geral são indissociáveis da anulação dos atos controvertidos efetuada no n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido.

50 Resulta do exposto que o recurso interposto pela recorrente deve ser julgado inadmissível.

B — *Quanto ao recurso interposto pelo Reino dos Países Baixos (C-550/10 P)*

1. Argumentos das partes

51 Com o seu fundamento único, o Reino dos Países Baixos censura o Tribunal Geral por ter efetuado uma interpretação errada do artigo 1.º, n.os 4 e 6, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, ao considerar que, após a revogação da Sanctieregeling, a decisão de medidas provisórias já não podia servir de fundamento para a inscrição da recorrente na lista controvertida.

52 Em primeiro lugar, o Tribunal Geral interpretou de forma errada o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 ao considerar, nos n.os 85 a 87 do acórdão recorrido, a decisão de medidas provisórias, conjuntamente com a Sanctieregeling, «uma decisão de uma autoridade nacional competente».

53 Com efeito, esta decisão cumpre, por si só, os critérios precisos formulados pelo Tribunal (acórdão do Tribunal Geral de 30 de setembro de 2009, Sison/Conselho, T-341/07, Colet., p. II-3625, n.º 111), segundo os quais uma decisão deve inscrever-se no âmbito de um processo nacional destinado direta e principalmente à imposição de uma medida preventiva ou repressiva contra o interessado, a título do combate ao terrorismo e devido ao seu envolvimento neste. A decisão do juiz das medidas provisórias sobre a implicação da recorrente no financiamento do terrorismo constitui a parte essencial da sua decisão, que, além disso, foi proferida no contexto de um processo nacional destinado a impor medidas preventivas à recorrente no âmbito da luta contra o terrorismo.

54 Em segundo lugar, o Tribunal Geral fez, nos n.os 172 e 180 do acórdão recorrido, uma interpretação errada das obrigações que incumbem ao Conselho quando da revisão periódica nos termos do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, ao deduzir automaticamente da revogação da Sanctieregeling que a manutenção da recorrente na lista controvertida já não se justificava.

55 Mesmo que esta revogação constitua uma circunstância a ter em consideração no âmbito da revisão periódica, o Conselho devia ter também em conta a razão da referida revogação. No caso em apreço, esta resultava não da convicção de que uma medida de congelamento de fundos da recorrente já não era necessária, mas antes da vontade de evitar uma sobreposição da medida nacional e do regulamento comunitário, como indicava a exposição de motivos do decreto ministerial que revogou a Sanctieregeling. Nestas circunstâncias, o Conselho tinha o direito de não deduzir automaticamente da revogação da Sanctieregeling que já não havia que manter a recorrente na lista controvertida.

56 A Comissão defende a posição do Reino dos Países Baixos ao acrescentar que se pode deduzir da fundamentação dos atos controvertidos que o Conselho considerava a mera decisão de medidas provisórias a «decisão de uma autoridade nacional competente». De qualquer modo, havia que ter em conta a afirmação do Conselho, no âmbito do processo no Tribunal Geral, segundo a qual tinha baseado os atos controvertidos apenas na decisão de medidas provisórias.

57 Além disso, a Comissão salienta que, na decisão de medidas provisórias, a questão de saber se a recorrente estava implicada em atividades terroristas não foi evocada unicamente a título acessório e incidental. A fim de poder decidir se havia que suspender a execução da Sanctieregeling, o juiz das medidas provisórias devia ter analisado a questão central — o que, aliás, fez — que consistia em saber se existiam indícios suficientes para considerar que a recorrente tinha angariado fundos em benefício de organizações ligadas ao Hamas, que disponibilizam fundos para a perpetração de atos de terrorismo ou para a sua facilitação.

58 Por último, o Tribunal Geral aplicou de modo errado o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, na medida em que não teve em conta os motivos da revogação da Sanctieregeling nem o facto de a recorrente não ter recorrido da decisão de medidas provisórias nem ter proposto uma ação principal.

59 Em contrapartida, a recorrente considera, por um lado, que a decisão de medidas provisórias enquanto tal não satisfaz os critérios específicos que o Tribunal Geral estabeleceu para a existência de uma decisão na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. Em particular, não se trata de um processo nacional destinado direta e principalmente à imposição de uma medida preventiva ou repressiva contra o interessado. O juiz das medidas provisórias tinha apenas competências limitadas. Decidia a título provisório e não podia proferir uma sentença declarativa. Limitava-se necessariamente a uma restrita ponderação dos interesses na matéria. O indeferimento, por esse juiz, da ação da recorrente, intentada para proibir o Reino dos Países Baixos de manter a medida de congelamento dos seus ativos, não implicava, portanto, uma aprovação dos comportamentos desse Estado-Membro.

60 Por outro lado, a recorrente salienta a importância determinante reconhecida à decisão nacional, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, no âmbito da adoção de uma decisão que mantém uma pessoa na lista controvertida. A interpretação do Reino dos Países Baixos concedia ao Conselho uma liberdade que não era compatível com o caráter muito prejudicial do congelamento de fundos nem com a proteção jurídica.

2. Apreciação do Tribunal

61 Com o seu fundamento único, o Reino dos Países Baixos sustenta, no essencial, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que, após a revogação da Sanctieregeling, já não existia «substrato» em direito nacional que justificasse do ponto de vista jurídico a manutenção da recorrente na lista controvertida.

62 A fim de decidir da justeza deste fundamento, importa analisar se o Tribunal Geral considerou corretamente que os atos controvertidos tinham sido adotados com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstravam que uma autoridade competente tinha tomado, em relação à recorrente, uma decisão que corresponde à definição dada no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, mas que a revogação da Sanctieregeling excluía a manutenção da recorrente na lista controvertida.

63 Com esta finalidade, importa interpretar o artigo 1.º, n.ºs 4 e 6, da Posição Comum 2001/931, para o qual remete o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, atendendo aos seus termos mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se insere (v., designadamente, acórdãos de 19 de setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, Colet., p. I-6857, n.º 50; de 7 de outubro de 2010, Lassal, C-162/09, Colet., p. I-9217, n.º 49; e de 25 de outubro de 2011, eDate Advertising e Martinez, C-509/09 e C-161/10, Colet., p. I-10269, n.º 54). Além disso, há que tomar em consideração as particularidades do presente processo.

a) Interpretação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931

64 Quanto, antes de mais, à redação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, esta prevê que a lista controvertida deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos.

65 Nos termos do segundo período do primeiro parágrafo do referido n.º 4, as pessoas, grupos e entidades identificados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionados com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídos na referida lista.

66 De acordo com o segundo parágrafo do mesmo n.º 4, entende-se por «autoridades competentes», para efeitos desse número, as autoridades judiciárias ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria por ele abrangida, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria.

67 No que respeita, em seguida, à finalidade essencial e ao objeto do Regulamento n.º 2580/2001 e da Posição Comum 2001/931, resulta dos seus considerandos que se destinam a combater o terrorismo internacional, retirando-lhe os seus recursos financeiros através do congelamento dos fundos e dos recursos económicos das pessoas ou entidades suspeitas de estarem envolvidas em atividades ligadas ao terrorismo (v., neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.ºs 169 e 222, relativo

a medidas restritivas contra pessoas e entidades ligadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs). Assim, estes atos destinam-se não a acompanhar e a apoiar os processos penais nacionais, mas a prevenir o cometimento de novos atos terroristas.

68 Além disso, resulta da referência a uma decisão nacional e da menção a «informações precisas» e a «provas e indícios sérios» que o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 tem por objetivo proteger as pessoas em causa mediante a garantia de que a sua inscrição na lista controvertida só se verifica com uma base factual suficientemente sólida, e que a referida posição comum se destina a atingir esse objetivo recorrendo à exigência de uma decisão tomada por uma autoridade nacional.

69 Com efeito, na falta de meios da União Europeia para conduzir ela própria investigações relativas à implicação de uma certa pessoa em atos terroristas, o referido mecanismo tem por função demonstrar a existência de provas e indícios sérios e credíveis da implicação da pessoa em causa em atividades terroristas, considerados fiáveis pelas autoridades nacionais e que as conduziram a adotar, pelo menos, medidas de investigação, sem exigir que a decisão nacional tenha sido tomada sob uma forma jurídica particular ou tenha sido publicada ou notificada.

70 Ora, a referida proteção das pessoas interessadas não é posta em causa se a decisão adotada pela autoridade nacional não se inscrever no âmbito de um processo destinado a aplicar sanções penais, mas no âmbito de um processo que tenha por objeto medidas preventivas. A este propósito, importa ter em conta que o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 faz referência à «abertura de um inquérito ou de um processo», sem precisar melhor a natureza ou o caráter desses inquéritos ou processos.

71 A referida proteção das pessoas em causa é também assegurada quando a decisão adotada pela autoridade nacional não é a que abre um inquérito, mas a que retira consequências de um inquérito, ao aplicar uma medida preventiva à pessoa em causa, sem constituir uma condenação penal.

72 Esta conclusão é corroborada pelo facto recordado no n.º 65 do presente acórdão, segundo o qual a inscrição na lista controvertida pode também basear-se numa sanção ordenada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com efeito, na medida em que, regra geral, tais sanções não têm caráter penal, um congelamento de fundos como o aplicado no caso em apreço pela Sanctieregeling é de facto comparável a uma sanção decidida pelo referido Conselho de Segurança.

73 Resulta do exposto que o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 permite ao Conselho basear-se numa decisão que, na sequência de um inquérito sobre a implicação da pessoa em causa no financiamento de atividades terroristas, impõe medidas preventivas como o congelamento de fundos.

74 Por outro lado, no caso em apreço, as informações do AIVD relativas ao apoio financeiro das atividades terroristas do Hamas pela recorrente, com base nas quais a Sanctieregeling foi adotada, foram consideradas fiáveis não apenas pelos dois Ministros responsáveis pela adoção da Sanctieregeling mas também pelo juiz das medidas provisórias, após tomar conhecimento do processo confidencial do AIVD.

75 Além disso, a Sanctieregeling foi adotada por uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Posição Comum 2001/931.

76 Com efeito, foi adotada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros neerlandês, de comum acordo com o Ministro das Finanças, com base na Lei sobre as sanções de 1977 (Sanctiewet 1977, Stb. 1980, n.ºs 93 e 170), conforme alterada por uma Lei de 16 de maio de 2002 (Stb. 2002, n.º 270). A referida lei confere às ditas autoridades competência para congelar os fundos de pessoas e de entidades, nomeadamente no âmbito da execução de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

relativas ao combate ao terrorismo. Como o Tribunal Geral declarou acertadamente no n.º 91 do acórdão recorrido, não é alegado que um ato como a Sanctieregeling seja da competência das autoridades judiciais, a não ser no que respeita à fiscalização jurisdicional da sua legalidade.

77 Resulta do exposto que o Tribunal Geral pôde legitimamente considerar que o Conselho dispunha de informações precisas ou de elementos do processo que demonstravam que uma autoridade competente tinha tomado, em relação à recorrente, uma decisão que corresponde à definição dada no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

b) Exigências resultantes do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931

78 Segundo o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, «[o]s nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se».

79 A fim de apreciar as eventuais consequências da revogação da Sanctieregeling nas decisões que o Conselho foi levado a tomar nos termos da dita disposição, importa recordar que a redação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 faz referência à decisão tomada por uma autoridade nacional ao exigir a existência de informações precisas ou elementos do processo que demonstrem que tal decisão foi tomada.

80 Não resulta da referida redação nem da redação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 que, para além desta condição, a decisão tomada no passado deva necessariamente estar ainda em vigor ou produzir efeitos jurídicos no momento em que o Conselho decide a manutenção de uma pessoa na lista controvertida.

81 Além disso, há que ter em conta a função da referência a uma decisão nacional, conforme exposta no n.º 68 do presente acórdão, que visa garantir que a decisão do Conselho seja tomada numa base factual suficiente que lhe permita concluir pela existência do perigo de, na falta de adoção de medidas inibidoras, a pessoa em causa prosseguir a sua implicação em atividades terroristas.

82 Nestas circunstâncias, a questão relevante para a análise da manutenção de uma pessoa na lista controvertida é a de saber se, desde a inscrição do nome dessa pessoa na referida lista ou desde a revisão anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão relativa à implicação da pessoa em questão em atividades terroristas.

83 Ora, no caso em apreço, a revogação da Sanctieregeling de modo nenhum se baseou na ocorrência de novos factos ou de novas provas de que a recorrente já não estaria implicada no financiamento do terrorismo, ou numa alteração da apreciação dessa implicação pelas autoridades nacionais competentes.

84 A única razão que justifica a referida revogação é o objetivo de evitar uma sobreposição entre a medida nacional de congelamento de fundos, imposta pela Sanctieregeling, e a medida de congelamento de fundos estabelecida ao nível da União pelo Regulamento n.º 2580/2001, na sequência da inscrição da recorrente na lista controvertida. Este objetivo resulta da exposição de motivos do decreto ministerial que revoga a Sanctieregeling. É corroborado pelo facto de esta revogação ter sido efetuada *ex nunc*, sem efeitos retroativos, e de, na exposição de motivos da Sanctieregeling (Stcrt. 2003, n.º 68, p. 11), já ser anunciada a sua revogação assim que entrasse em vigor uma decisão comunitária de congelamento de fundos.

85 Assim, a referida revogação teve por único objetivo o respeito pelo artigo 288.º, n.º 2, TFUE que prevê que o regulamento da União é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, o que exclui, em princípio, segundo jurisprudência assente, a adoção ou a manutenção de disposições nacionais paralelas.

86 Com efeito, o Tribunal de Justiça precisou que a aplicabilidade direta dos regulamentos exclui, salvo disposição em contrário, que os Estados-Membros adotem disposições internas que afetem o alcance do próprio regulamento (v., neste sentido, acórdãos de 18 de fevereiro de 1970, Bollmann, 40/69, Colet.,1969-1970, p. 265, n.º 4, e de 18 de junho de 1970, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, 74/69, Recueil, p. 451, n.ºs 4 e 6, Colet.,1969-1970, p. 381).

87 Além disso, o Tribunal de Justiça afirmou que os Estados-Membros, devido às obrigações que decorrem do Tratado FUE, que assumiram ao ratificá-lo, não podem entravar o efeito direto próprio dos regulamentos, uma vez que o respeito escrupuloso desse dever é uma condição indispensável à aplicação simultânea e uniforme na União dos seus regulamentos (v., neste sentido, acórdãos de 10 de outubro de 1973, Variola, 34/73, Recueil, p. 981, n.º 10, Colet., p. 365; de 31 de janeiro de 1978, Zerbone, 94/77, Recueil, p. 99, n.ºs 24 e 25, Colet., p. 39; e de 28 de março de 1985, Comissão/Itália, 272/83, Recueil, p. 1057, n.º 26). Em particular, os Estados-Membros não podem adotar um ato pelo qual a natureza comunitária de uma norma jurídica e os efeitos que dela decorrem fossem dissimulados aos cidadãos (v. acórdãos Variola, já referido, n.º 11; Zerbone, já referido, n.º 26; de 14 de outubro de 2004, Comissão/Países Baixos, C-113/02, Colet., p. I-9707, n.º 16; e de 21 de dezembro de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, Colet., p. I-13721, n.º 41).

88 Ora, um congelamento de fundos imposto por disposições nacionais que tenham por objeto uma pessoa que também é alvo de um congelamento de fundos imposto por um regulamento da União é suscetível de afetar o alcance desse regulamento, nomeadamente devido ao facto de a definição dos fundos congelados e as regras relativas à autorização excecional da utilização de fundos congelados para certas despesas, tais como as previstas nos artigos 5.° e 6.° do Regulamento n.º 2580/2001, poderem divergir a nível nacional e a nível da União.

89 Nestas circunstâncias, tendo em conta a redação e o objetivo do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, conforme expostos nos n.ºs 78 a 82 do presente acórdão, a revogação da Sanctieregeling não basta para tornar a manutenção da recorrente na lista controvertida incompatível com os n.ºs 4 e 6 do referido artigo 1.º

90 De resto, não resulta do acórdão recorrido que existiam indícios que indicassem que, desde a adoção da Sanctieregeling, a situação factual ou a sua apreciação pelas autoridades nacionais tinha mudado no que respeita à implicação da recorrente no financiamento de atividades terroristas. A recorrente também não alega que o Tribunal Geral não tomou em consideração tais indícios.

91 Resulta do exposto que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na interpretação do artigo 1.º, n.ºs 4 e 6, da Posição Comum 2001/931, ao considerar que, após a revogação da Sanctieregeling, já não existia «substrato», no direito nacional, que justificasse de forma bastante a manutenção da recorrente na lista controvertida, sem ter em devida consideração a razão da referida revogação.

92 Por conseguinte, o fundamento único suscitado pelo Reino dos Países Baixos é procedente, pelo que há que anular o acórdão recorrido.

C — Quanto ao recurso subordinado invocado pela recorrente no processo C-550/10 P

93 A resposta apresentada pela recorrente no processo C-550/10 P é também intitulada «recurso subordinado».

94 Todavia, como resulta nomeadamente do artigo 117.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, um recurso subordinado pressupõe que a parte que o invoca requeira a anulação total ou parcial do acórdão recorrido, com base num fundamento não aduzido na petição de recurso (v. acórdão de 10 de julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Colet., p. I-4951, n.º 186), independentemente da sua denominação.

95 Ora, no caso em apreço, como salientou justamente a Comissão, há que reconhecer que o texto da referida resposta se limita a explicar as razões pelas quais, segundo a recorrente, as duas partes do fundamento invocado pelo Reino dos Países Baixos não podem ser acolhidas. Em contrapartida, não é desenvolvida qualquer fundamentação relativa a um recurso subordinado. A este respeito, não basta requerer, na introdução da resposta, que se considere repetido e inserido na mesma o conteúdo do recurso no processo C-539/10 P.

96 Nestas circunstâncias, há que declarar inadmissível o recurso subordinado interposto pela recorrente.

VI — Quanto ao recurso no Tribunal Geral

97 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça, este pode, em caso de anulação do acórdão recorrido, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado.

98 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera que o recurso de anulação dos atos controvertidos interposto pela recorrente está em condições de ser julgado e que há que decidir definitivamente.

99 Importa recordar que a recorrente invocou, no essencial, cinco fundamentos.

A — *Quanto ao primeiro fundamento*

100 O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 1.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e está dividido em quatro partes, recordadas no n.º 22 do presente acórdão.

101 A título preliminar, há que salientar que o Tribunal Geral o julgou totalmente improcedente e que a recorrente se limitou, no seu recurso, a criticar o não provimento da segunda e terceira partes. Assim, a recorrente não pede já a anulação dos atos controvertidos, com base em argumentos invocados inicialmente na primeira e quarta partes do seu primeiro fundamento. Por conseguinte, não há que analisar essas partes.

102 A segunda parte do primeiro fundamento da recorrente é relativa ao facto de nenhuma autoridade competente ter tomado uma decisão a seu respeito, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931. A recorrente sustenta a este propósito, nomeadamente, que nem a Sanctieregeling nem a decisão de medidas provisórias se inserem numa das categorias de decisões visadas por esta disposição.

103 Esta parte do fundamento não procede. Com efeito, resulta dos n.ºs 64 a 77 do presente acórdão que o Conselho dispunha de informações precisas e de elementos do processo que demonstravam que uma autoridade competente tinha tomado, em relação à recorrente, uma decisão que corresponde à definição dada no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

104 No que respeita à afirmação do Conselho contida na sua contestação no Tribunal Geral, segundo a qual os atos controvertidos se tinham baseado apenas na decisão de medidas provisórias, importa recordar a função da referência a uma decisão nacional, efetuada pelo artigo 1.º, n.º 4, da Posição

Comum 2001/931, que consiste em demonstrar a existência de provas ou de indícios sérios e credíveis da implicação da pessoa em causa em atividades terroristas, considerados fiáveis pelas autoridades nacionais. Além disso, a exposição de motivos transmitida duas vezes à recorrente, por ofícios de 23 de abril e 29 de junho de 2007, refere a Sanctieregeling. Nestas circunstâncias, a referida afirmação do Conselho constitui apenas um argumento invocado em apoio das suas pretensões, que não pode vincular o Tribunal de Justiça na sua apreciação da legalidade dos atos controvertidos (v., por analogia, acórdão 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).

105 Com a terceira parte do primeiro fundamento, a recorrente sustenta que nem a exposição de motivos, nem a decisão de medidas provisórias, nem a Sanctieregeling, nem mesmo o memorando do AIVD revelam a mais pequena intenção, falta ou conhecimento da sua parte no que respeita ao apoio a atividades terroristas. Ora, a prova destes elementos, que, em seu entender, incumbe ao Conselho, é determinante para a aplicação da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001. O Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao admitir que a recorrente sabia que certas organizações às quais eram efetuados donativos estavam ligadas ao Hamas e que essas organizações, por sua vez, utilizavam esses fundos para cometer atentados terroristas.

106 A este respeito, resulta das circunstâncias próprias do caso em apreço, corretamente salientadas nos n.os 128 a 132 do acórdão recorrido, que o Conselho pôde considerar, sem cometer um erro de apreciação, que a recorrente tinha conhecimento, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea k), da Posição Comum 2001/931, que a sua atividade de angariação e de disponibilização de fundos contribuía para atividades terroristas.

107 Nestas condições, a terceira parte do primeiro fundamento e, logo, a totalidade deste fundamento devem ser julgadas improcedentes.

B — *Quanto ao terceiro fundamento*

108 O terceiro fundamento é relativo à violação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e de uma formalidade essencial. Com este fundamento, a recorrente afirma que o Conselho não efetuou nenhuma revisão da persistência dos fundamentos que justificaram a decisão inicial de congelamento dos fundos e da oportunidade da manutenção da sua inscrição na lista controvertida, violando assim uma formalidade essencial.

109 A recorrente sustenta que já não tem nenhum meio de obter de um juiz neerlandês a fiscalização da exatidão ou da inexatidão factual das acusações feitas pelo AIVD em 2003 e menos ainda do estatuto atual das organizações às quais entregou fundos. Além disso, o Conselho não teve adequadamente em conta o facto de nem a Sanctieregeling nem a sentença de medidas provisórias terem dado lugar, nos Países Baixos, a qualquer instauração de inquéritos ou de processos contra a recorrente, tendo mesmo a Sanctieregeling sido revogada imediatamente após a adoção da primeira medida comunitária de congelamento dos seus fundos.

110 A este propósito, importa, antes de mais, recordar que resulta dos n.os 78 a 89 do presente acórdão que a revogação da Sanctieregeling enquanto tal não basta para que a manutenção da recorrente na lista controvertida se torne incompatível com o artigo 1.º, n.os 4 e 6, da Posição Comum 2001/931.

111 Além disso, como salientado no n.º 90 do presente acórdão, não resulta do acórdão recorrido que existiam indícios que indicassem que, desde a adoção da Sanctieregeling, a situação factual ou a sua apreciação pelas autoridades nacionais tenha mudado no que respeita à implicação da recorrente no financiamento de atividades terroristas.

112 A recorrente também não alega que o Tribunal Geral não teve em consideração tais indícios ou que o Conselho dispôs de indícios que poderiam tê-lo levado a considerar que, após a adoção da Sanctieregeling, a recorrente tinha suspendido ou deixado de contribuir para o financiamento de atividades terroristas, independentemente de o congelamento dos seus fundos tornar a prossecução dessa contribuição mais difícil, ou mesmo impossível.

113 Nestas condições, não se pode declarar que o Conselho não cumpriu a sua obrigação de revisão segundo o artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.

C — *Quanto ao segundo e quarto fundamentos*

1. Argumentos das partes

114 Com o segundo e quarto fundamentos, a recorrente afirma que os atos controvertidos prejudicam o seu direito fundamental ao gozo pacífico da propriedade, em violação dos princípios gerais do direito comunitário, nomeadamente do princípio da proporcionalidade, do artigo 6.º UE e do artigo 1.º do Primeiro Protocolo adicional à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

115 A recorrente reconhece que o congelamento dos fundos não prejudica a própria essência do direito de propriedade das pessoas em causa sobre os seus ativos financeiros, mas apenas a sua utilização. Todavia, no caso em apreço, a ingerência resultante dos atos controvertidos é desproporcionada. Com efeito, teria sido possível escolher entre várias medidas adequadas para lutar contra o financiamento do terrorismo, objetivo legítimo em si, não sendo a medida escolhida a que acarretava menos constrangimentos para o interessado.

116 A este propósito, a recorrente acusa o Conselho de ter congelado a totalidade dos seus ativos, quando poderia, com a mesma eficácia e de forma menos restritiva, proibi-la de transferir fundos para organizações bem determinadas, ou proibi-la apenas de apoiar financeiramente projetos realizados na Palestina, ou autorizá-la a transferir fundos para organizações humanitárias bem determinadas, ou instaurar um sistema de autorização prévia por uma autoridade nacional antes de cada transação financeira, ou ainda impor-lhe uma obrigação rigorosa de justificação *a posteriori* da utilização dos fundos transferidos. E no entanto a recorrente sugeriu estas medidas alternativas ao Conselho na sua carta de 25 de maio de 2007.

117 A recorrente acrescenta que há também que ter em conta os dissabores excessivos que os atos controvertidos lhe causam, na medida em que prejudicam a própria essência da sua existência enquanto doadora de fundos em benefício de organizações caritativas. Em consequência do congelamento dos seus fundos, já não pode cumprir nenhuma das atividades para as quais foi fundada, incluindo em benefício de obras caritativas nos Países Baixos.

118 Além disso, a duração imprecisa e potencialmente ilimitada das medidas em causa no caso em apreço, já em vigor há mais de quatro anos, reforça o seu caráter desproporcionado. É impossível prever o período durante o qual o Conselho considerará necessário aplicar-lhe essas medidas. A própria recorrente não pode fazer nada para alterar a sua posição.

119 O Conselho, o Reino dos Países Baixos e a Comissão consideram que os atos controvertidos são conformes com o princípio da proporcionalidade, de modo que o direito da recorrente ao respeito dos seus bens não é violado.

2. Apreciação do Tribunal

120 A medida de congelamento de fundos imposta pelos atos controvertidos é uma medida cautelar que não deve ter por finalidade privar as pessoas em causa da sua propriedade (v. acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido, n.º 358). Todavia, comporta incontestavelmente uma restrição à fruição do direito de propriedade da recorrente, restrição que, além disso, deve ser qualificada de considerável, tendo em conta o alcance geral da medida de congelamento e o facto de esta lhe ter sido aplicada, pela primeira vez, por decisão de 27 de junho de 2003.

121 Ora, segundo jurisprudência assente, o direito de propriedade não goza, no direito da União, de uma proteção absoluta. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício deste direito, desde que tais restrições correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela União e não constituam, atendendo ao fim prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (v. acórdãos de 30 de julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colet., p. I-3953, n.º 21; Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido, n.º 355; e de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, Colet., p. I-11381, n.ºs 89, 113 e 114).

122 Além disso, resulta de jurisprudência assente que o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (v., designadamente, acórdãos de 12 de maio de 2011, Luxemburgo/Parlamento e Conselho, C-176/09, Colet., p. I-3727, n.º 61, e de 13 de março de 2012, Melli Bank/Conselho, C-380/09 P, n.º 52 e jurisprudência referida).

123 Tendo em conta um objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional como o combate por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, das ameaças à paz e à segurança internacionais que os atos de terrorismo constituem, o congelamento de fundos, de ativos financeiros e de outros recursos económicos das pessoas identificadas, segundo as regras previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001 e pela Posição Comum 2001/931, como estando implicadas no financiamento do terrorismo não pode, por si só, ser considerado inadequado (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Bosphorus, n.º 26; Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, n.º 363; e Bank Melli Iran/Conselho, n.º 115).

124 A própria recorrente reconhece a legitimidade do objetivo prosseguido, ou seja, a luta contra o financiamento do terrorismo com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais, e não contesta a aptidão de um congelamento de fundos para atingir esse fim. Contesta apenas o caráter necessário e proporcionado do congelamento dos seus fundos imposto pelos atos controvertidos.

125 No que respeita a esse caráter necessário, importa observar que as medidas alternativas e menos restritivas evocadas pela recorrente, como um sistema de autorização prévia ou uma obrigação de justificação *a posteriori* da utilização dos fundos transferidos, não permitem atingir o objetivo prosseguido, ou seja, a luta contra o financiamento do terrorismo, de forma tão eficaz, nomeadamente em relação à possibilidade de contornar as restrições impostas.

126 Além disso, um congelamento parcial limitado aos ativos ligados ao financiamento do terrorismo não está previsto pela Posição Comum 2001/931 nem pelo Regulamento n.º 2580/2001. O mesmo acontece com a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas que prevê, no n.º 1, alínea c), de maneira geral, que os Estados devem proceder ao congelamento de fundos e demais ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas implicadas na prática ou nas tentativas de prática de atos de terrorismo. Ora, há que ter em conta o texto e o objetivo desta resolução para a interpretação das disposições da União que visam executá-la (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 29 de junho de 2010, E e F, C-550/09, Colet., p. I-6213, n.º 72; Bank Melli Iran/Conselho, já referido, n.º 104; e Melli Bank/Conselho, já referido, n.º 55).

127 Quanto ao caráter alegadamente desproporcionado da manutenção da recorrente na lista controvertida através dos atos controvertidos, há que recordar que os artigos 5.° e 6.° do Regulamento n.º 2580/2001 preveem a possibilidade, por um lado, de ser autorizada a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou cumprir certos compromissos e, por outro, de serem concedidas autorizações específicas para o descongelamento de fundos, de outros ativos financeiros ou de outros recursos económicos (v., por analogia, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido, n.º 364).

128 Além disso, há que ter em consideração o facto de, contrariamente à pessoa em causa no processo que deu origem ao acórdão Bosphorus, já referido, a recorrente ter contribuído, com o seu comportamento, para a situação que conduziu à sua inscrição na lista controvertida, como resulta da Sanctieregeling e da decisão de medidas provisórias.

129 Por último, a manutenção da recorrente na lista controvertida através dos atos controvertidos não pode ser qualificada de desproporcionada devido a um alegado caráter potencialmente ilimitado. Com efeito, essa manutenção é objeto de uma revisão periódica, a fim de garantir que as pessoas e entidades que já não preencham os critérios para constar da lista controvertida dela sejam retiradas (v., por analogia, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido, n.º 365).

130 Daqui resulta que, dada a importância primordial do combate ao terrorismo com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais, as restrições ao direito de propriedade da recorrente causadas pelos atos controvertidos não são desproporcionadas relativamente aos fins pretendidos.

131 Por conseguinte, o segundo e quarto fundamentos do recurso são infundados e devem ser julgados improcedentes.

D — *Quanto ao quinto fundamento*

1. Argumentos das partes

132 Com o quinto fundamento, a recorrente sustenta que a Decisão 2007/445 não cumpre a exigência de fundamentação prevista no artigo 253.º CE, por várias razões.

133 Em primeiro lugar, o Conselho não indicou as razões pelas quais considerou que no caso em apreço tinha sido tomada uma decisão por uma autoridade competente, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

134 Em segundo lugar, o Conselho contentou-se com mostrar as razões pelas quais a recorrente se incluía, em seu entender, no domínio de aplicação formal do Regulamento n.º 2580/2001, sem indicar as razões pelas quais considerou, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que a recorrente devia efetivamente ser objeto de uma medida de congelamento de fundos.

135 Em terceiro lugar, o Conselho não indicou as razões específicas e concretas pelas quais considerou, após revisão, que o congelamento dos fundos da recorrente se continuava a justificar. Limitou-se a declarar a sua «convicção» de que as razões que tinham justificado a inscrição inicial da recorrente na lista controvertida se mantinham válidas.

136 Em quarto lugar, a recorrente acusa o Conselho de não ter tentado de todo responder às observações circunstanciadas que lhe tinha transmitido na sua carta de 25 de maio de 2007.

137 O Conselho e a Comissão consideram que a Decisão 2007/445, lida em conjugação com a exposição de motivos e o Regulamento n.º 2580/2001, está adequadamente fundamentada.

2. Apreciação do Tribunal

138 Segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e 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 ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização (v., designadamente, acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colet., p. I-1719, n.º 63; Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, já referido, n.º 166; e E e F, já referido, n.º 54).

139 A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente, do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Comissão/Sytraval e Brink's France, n.º 63; Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, n.º 166; e Melli Bank/Conselho, n.º 93).

140 Não é exigido 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 253.º CE 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 (v., designadamente, acórdãos Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.º 63; de 22 de junho de 2004, Portugal/Comissão, C-42/01, Colet., p. I-6079, n.º 66; e Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, já referido, n.º 166).

141 Antes de mais, resulta desta jurisprudência que o artigo 253.º CE não pode ser interpretado no sentido de que exige que o Conselho responda de maneira detalhada às observações suscitadas pela recorrente quando da sua consulta antes da adoção da decisão em causa (v., por analogia, acórdãos de 10 de maio de 1960, Barbara Erzbergbau e o./Alta Autoridade, 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, Recueil, pp. 367, 411, Colet.,1954-1961, p. 397; e de 17 de novembro de 1987, British American Tobacco e Reynolds Industries/Comissão, 142/84 e 156/84, Colet., p. 4487, n.ºs 72 e 73).

142 Além disso, a exposição de motivos de que a recorrente foi notificada, conjuntamente com a Decisão 2007/445, indicava as razões individuais e específicas que levaram o Conselho a considerar, de acordo com o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, com base em informações consideradas fiáveis por uma autoridade nacional, que a recorrente estava implicada no financiamento do terrorismo. Tais elementos eram suficientes para permitir à recorrente compreender o que lhe era censurado.

143 Esta conclusão é também válida para os outros atos controvertidos, uma vez que não se contesta que as exposições de motivos invocadas pelo Conselho como justificando esses atos eram idênticas à exposição acima mencionada.

144 Quanto ao segundo argumento da recorrente, resulta do n.º 1, alínea c), da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e do artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 2580/2001 que o congelamento dos fundos das pessoas implicadas nos atos de terrorismo constitui a regra. Assim, não se pode censurar o Conselho por não ter indicado razões suplementares que o pudessem ter levado a considerar que a recorrente devia efetivamente ser objeto de uma medida de congelamento de fundos.

145 No que respeita ao terceiro argumento da recorrente baseado na falta de indicação das razões pelas quais o Conselho considerou que o congelamento dos fundos da recorrente continuava a justificar-se, importa recordar que, como é referido nos n.ºs 111 e 112 do presente acórdão, não há indícios que indiquem que, desde a adoção da Sanctieregeling, a situação factual ou a sua apreciação pelas autoridades nacionais tenha mudado no que respeita à implicação da recorrente no financiamento de

atividades terroristas. A recorrente também não alega que o Conselho tenha disposto de indícios que o pudessem levar a considerar que, após a adoção da Sanctieregeling, a recorrente tinha suspendido ou deixado de contribuir para o financiamento de atividades terroristas.

146 Nestas condições, não era necessário expor em maior detalhe as razões pelas quais o Conselho estava convencido de que os fundamentos que justificaram a inscrição da recorrente na lista controvertida se mantinham válidos.

147 Por conseguinte, há que negar provimento ao último fundamento e, consequentemente, ao recurso na íntegra.

VII — Quanto às despesas

148 Nos termos do artigo 122.º, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente, ou for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. O artigo 69.º deste regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 118.º, dispõe, no seu n.º 2, que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O n.º 4, primeiro parágrafo, do referido artigo 69.º prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

149 Tendo o recurso de decisão do Tribunal Geral do Reino dos Países Baixos sido julgado procedente e tendo o recurso de decisão do Tribunal Geral da recorrente e o seu recurso dos atos controvertidos sido julgados improcedentes, importa, de acordo com os pedidos do Reino dos Países Baixos e do Conselho, condenar a recorrente a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Reino dos Países Baixos e pelo Conselho nos presentes recursos e as efetuadas pelo Conselho em primeira instância.

150 A Comissão, enquanto interveniente no Tribunal Geral e no Tribunal de Justiça, e o Reino dos Países Baixos, enquanto interveniente no Tribunal Geral, suportam as suas próprias despesas efetuadas nas respetivas instâncias.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 9 de setembro de 2010, Al-Aqsa/Conselho (T-348/07), é anulado.

2) É negado provimento aos recursos interpostos em primeira instância e do acórdão do Tribunal Geral pela Stichting Al-Aqsa.

3) A Stichting Al-Aqsa é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Reino dos Países Baixos e pelo Conselho da União Europeia nos presentes recursos e as despesas efetuadas pelo Conselho em primeira instância.

4) A Comissão Europeia, enquanto interveniente no Tribunal Geral da União Europeia e no Tribunal de Justiça da União Europeia, e o Reino dos Países Baixos, enquanto interveniente no Tribunal Geral, suportam as suas próprias despesas efetuadas nas respetivas instâncias.

Assinaturas