Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

4 de setembro de 2019*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas de combate ao terrorismo dirigidas contra pessoas, grupos e entidades — Congelamento de fundos — Possibilidade de uma autoridade de um Estado terceiro ser qualificada de autoridade competente na aceção da Posição Comum 2001/931/PESC — Base factual das decisões de congelamento de fundos — Dever de fundamentação — Erro de apreciação — Princípio de não ingerência — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Autenticação dos atos do Conselho»

No processo T-308/18,

Hamas, com sede em Doha (Qatar), representado por L. Glock, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por B. Driessen e A. Sikora-Kalėda, e em seguida por B. Driessen e S. Van Overmeire, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE com vista à anulação, por um lado, da Decisão (PESC) 2018/475 do Conselho, de 21 de março de 2018, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revoga a Decisão (PESC) 2017/1426 (JO 2018, L 79, p. 26), e do Regulamento de Execução (UE) 2018/468 do Conselho, de 21 de março de 2018, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, 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 o Regulamento de Execução (UE) 2017/1420 (JO 2018, L 79, p. 7) e, por outro lado, a Decisão (PESC) 2018/1084 do Conselho, de 30 de julho de 2018, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revoga a Decisão 2018/475 (JO 2018, L 194, p. 144), e do Regulamento de Execução (UE) 2018/1071 do Conselho, de 30 de julho de 2018, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, 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 o Regulamento de Execução 2018/468 (JO 2018, L 194, p. 23),

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: I. Pelikánová, presidente, P. Nihoul (relator) e J. Svenningsen, juízes,

* Língua do processo: francês.

secretário: E. Coulon,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

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

1 Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1373 (2001), que estabelece estratégias de amplo alcance de combate ao terrorismo e, nomeadamente, ao seu financiamento. O n.º 1, alínea c), desta resolução dispunha, designadamente, que todos os Estados deviam congelar sem demora os fundos e demais ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas que cometessem, ou tentassem cometer, atos de terrorismo, neles participassem ou os facilitassem, das entidades que fossem propriedade dessas pessoas ou que estivessem sob o seu controlo direto ou indireto e das pessoas e entidades que atuassem em nome ou sob instruções dessas pessoas e entidades.

2 Esta resolução não previa uma lista de pessoas, entidades ou grupos às quais essas medidas deviam ser aplicadas.

Direito da União Europeia

3 Em 27 de dezembro de 2001, considerando que era necessária uma ação da União Europeia a fim de dar execução à Resolução 1373 (2001), o Conselho da União Europeia adotou a Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001, L 344, p. 93). Em especial, o artigo 2.º da Posição Comum 2001/931 previa o congelamento de fundos e outros ativos financeiros ou recursos económicos das pessoas, grupos e entidades envolvidos em atos terroristas e incluídos na lista que consta do anexo da referida posição comum.

4 No mesmo dia, para aplicar ao nível da União as medidas descritas na Posição Comum 2001/931, o Conselho adotou o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2001, L 344, p. 70), bem como a Decisão 2001/927/CE, que estabelece a lista prevista no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2001, L 344, p. 83).

5 O nome do «Hamas-Izz al-Din al-Qassem (ramo terrorista do Hamas)» figurava na lista anexa à Posição Comum 2001/931 e na lista incluída na Decisão 2001/927. Estes dois atos foram atualizados regularmente, em aplicação do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931 e do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, permanecendo o nome do «Hamas-Izz al-Din al-Qassem» inscrito nas referidas listas.

6 Em 12 de setembro de 2003, o Conselho adotou a Posição Comum 2003/651/PESC, que atualiza a Posição Comum 2001/931 e que revoga a Posição Comum 2003/482/PESC (JO 2003, L 229, p. 42), e a Decisão 2003/646/CE, 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/CE (JO 2003, L 229, p. 22). O nome da organização inscrita nas listas associadas a estes atos era o «Hamas (incluindo Hamas-Izz al-Din al-Qassem)».

7 O nome desta organização continuou inscrito nas listas anexas aos atos posteriores.

Atos impugnados

Atos de março de 2018

8 Em 30 de novembro de 2017, o Conselho enviou à advogada do recorrente uma correspondência em que a informava de que tinha recebido novas informações pertinentes para a elaboração das listas de pessoas, grupos e entidades objeto das medidas restritivas previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001 e que tinha alterado a exposição de motivos em conformidade. Convidava o recorrente a apresentar as suas observações sobre esta exposição de motivos atualizada até 15 de dezembro de 2017.

9 O recorrente não reagiu a esta correspondência.

10 Em 21 de março de 2018, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão (PESC) 2018/475, que atualiza a lista das pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931, e revoga a Decisão (PESC) 2017/1426 (JO 2018, L 79, p. 26), e, por outro, o Regulamento de Execução (UE) 2018/468, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução (UE) 2017/1420 (JO 2018, L 79, p. 7) (a seguir, em conjunto, «atos de março de 2018»). O nome do «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem"» foi mantido nas listas anexas a estes atos (a seguir «listas controvertidas de março de 2018»).

11 Por correspondência de 22 de março de 2018, o Conselho comunicou à advogada do recorrente a exposição de motivos que justificavam a manutenção do nome «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem")» nas listas controvertidas de março de 2018, informando-a da possibilidade de pedir a revisão dessas listas no âmbito do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.

12 Além disso, em 22 de março de 2018, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um Aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2018, C 107, p. 6).

13 Com este aviso, o Conselho informou, designadamente, as pessoas e entidades em causa, primeiro, que tinha determinado que continuavam válidos os motivos que levaram à inclusão dos seus nomes nas listas adotadas nos termos do Regulamento n.º 2580/2001, pelo que tinha decidido manter os seus nomes nas listas controvertidas de março de 2018; segundo, que podiam apresentar-lhe um requerimento no sentido de obterem a exposição dos motivos que levaram a que os seus nomes fossem mantidos nas referidas listas; terceiro, que também podiam, em qualquer momento, enviar-lhe um requerimento para que fosse reapreciada a decisão de incluir o seu nome nas listas em questão; e, quarto, que os requerimentos, para serem tomados em conta na revisão seguinte, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, lhe deviam ser enviados até 25 de maio de 2018.

14 O recorrente não reagiu a essa correspondência nem a esse aviso.

15 Resulta da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018 que, para incluir o «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem"», nas listas controvertidas de março de 2018, o Conselho se baseou em quatro decisões nacionais.

16 A primeira decisão nacional foi o Despacho n.º 1261 do Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior do Reino Unido, a seguir «Home Secretary»), de 29 de março de 2001, que altera o UK Terrorism Act 2000 (Lei do Reino Unido de 2000 sobre o terrorismo) e que proíbe o Hamas-Izz al-Din al-Qassem, considerado uma organização envolvida em atos terroristas (a seguir «decisão do Home Secretary»).

17 A segunda decisão nacional foi uma Decisão do United States Secretary of State (Secretário de Estado dos Estados Unidos), de 8 de outubro de 1997, que qualifica, para efeitos do Immigration and Nationality Act (Lei dos Estados Unidos relativa à imigração e à nacionalidade, a seguir «INA»), o Hamas de organização terrorista estrangeira (a seguir «decisão americana de 1997»).

18 A terceira decisão nacional emanou do Secretário de Estado dos Estados Unidos e tinha sido tomada, em 31 de outubro de 2001, em aplicação da Executive Order n.º 13224 (Decreto Presidencial n.º 13224) (a seguir «decisão americana de 2001»).

19 A quarta decisão nacional datava de 23 de janeiro de 1995 e tinha sido adotada em aplicação da Executive Order n.º 12947 (Decreto Presidencial n.º 12947) (a seguir «decisão americana de 1995»).

20 Na parte principal da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018, o Conselho constatou, antes de mais, que essas decisões nacionais constituíam decisões de autoridades competentes na aceção do artigo 1.º, n.º 4 da Posição Comum 2001/931 e que ainda estavam em vigor. Em seguida, referiu ter analisado se havia elementos na sua posse que militassem a favor da exclusão do nome do recorrente das listas controvertidas de março de 2018 e não ter encontrado nenhum. Por último, referiu considerar que as razões que tinham justificado a inscrição do nome do recorrente nas listas de congelamento de fundos permaneciam válidas e concluiu que devia ser mantido nas listas controvertidas de março de 2018.

21 Além disso, a exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018 incluía um anexo A relativo à «decisão da autoridade competente do Reino Unido» e um anexo B relativo às «decisões das autoridades competentes dos Estados Unidos». Cada um destes anexos continha uma descrição das leis nacionais ao abrigo das quais tinham sido adotadas as decisões das autoridades nacionais, uma apresentação das definições dos conceitos de terrorismo que figuravam nessas leis, uma descrição dos procedimentos de revisão das referidas decisões, uma descrição dos factos em que essas autoridades se tinham baseado e a conclusão de que esses factos constituíam atos de terrorismo na aceção do artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931.

22 No ponto 14 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018, o Conselho indicou diversos factos considerados pelo Home Secretary para proibir o Hamas-Izz al-Din al-Qassem. Estes factos ocorreram em 1994 e 1996.

23 No ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018, o Conselho acrescentou que, no Reino Unido, a proibição tinha sido objeto de revisão em setembro de 2016 pelo grupo interministerial responsável pela revisão das proibições e que este grupo tinha concluído, com base nos elementos que indicava, que se podia razoavelmente pensar que o Hamas-Izz al-Din al-Qassem continuava envolvido no terrorismo.

24 No ponto 10 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018, o Conselho declarou que a mais recente revisão da designação do Hamas como organização terrorista estrangeira tinha sido concluída em 27 de julho de 2012 e tinha levado o Governo americano a concluir que as circunstâncias em que se baseava a decisão americana de 1997 não se tinham alterado de modo a justificar a revogação da designação.

25 Por último, no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos de março de 2018, o Conselho enumerou diversos factos ocorridos entre 2003 e 2016 nos quais as autoridades americanas se tinham baseado para qualificar o recorrente de organização terrorista estrangeira, sem especificar as decisões das quais provinham.

Atos de julho de 2018

26 Em 30 de julho de 2018, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão (PESC) 2018/1084, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931, e que revoga a Decisão 2018/475 (JO 2018, L 194, p. 144), e, por outro, o Regulamento de Execução (UE) 2018/1071, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, e que revoga o Regulamento de Execução 2018/468 (JO 2018, L 194, p. 23) (a seguir, em conjunto, «atos de julho de 2018»). O nome do «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem", foi mantido nas listas anexas a esses atos (a seguir «listas controvertidas de julho de 2018»).

27 Por carta de 31 de julho de 2018, o Conselho comunicou à advogada do recorrente a exposição de motivos que justificavam a manutenção do nome do «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem"» nas listas controvertidas de julho de 2018, informando-a da possibilidade de pedir a revisão dessas listas nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 e do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931.

28 Além disso, em 31 de julho de 2018, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas, grupos e entidades constantes da lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2018, C 269, p. 3).

29 Com este aviso, o Conselho informou, designadamente, as pessoas e as entidades em causa, primeiro, que tinha determinado que continuavam válidos os motivos que tinham levado inscrição dos seus nomes nas listas adotadas nos termos do Regulamento n.º 2580/2001, pelo que tinha decidido manter os seus nomes nas listas controvertidas de julho de 2018; segundo, que podiam apresentar-lhe um requerimento no sentido de obterem a exposição dos motivos que levaram a que o seu nome fosse mantido nas referidas listas; terceiro, que também podiam, em qualquer momento, enviar-lhe um requerimento para que fosse reapreciada a decisão de incluir os seus nomes nas listas em questão; e, quarto, que os requerimentos, para serem tomados em conta na revisão seguinte, nos termos do artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, lhe deviam ser enviados até 1 de outubro de 2018.

30 Esta exposição de motivos era idêntica à relativa aos atos de março de 2018, com exceção de algumas diferenças formais e de uma referência, no ponto 16 do anexo B, ao «direito a uma proteção jurisdicional efetiva» e já não ao «direito a uma proteção jurisdicional».

31 O recorrente não reagiu a esta carta nem a este aviso.

Tramitação processual e pedidos das partes

32 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de maio de 2018, o recorrente interpôs o presente recurso.

33 Em 13 de setembro de 2018, o Conselho apresentou a contestação.

34 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de setembro de 2018, o recorrente, com fundamento no artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, adaptou a petição para ter em conta os atos de julho de 2018, na parte em que lhe diziam respeito.

35 Por cartas de 13 de dezembro de 2018 e de 1 de março e 10 de abril de 2019, o Tribunal Geral, no âmbito de medidas de organização do processo, colocou questões às partes. Estas responderam-lhes no prazo fixado.

36 Na falta de um pedido de audiência de alegações dirigido ao Tribunal Geral no prazo fixado, este decidiu, nos termos do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, julgar o recurso sem fase oral do processo.

37 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– Anular os atos de março e de julho de 2018 (a seguir «atos impugnados»), na parte em que o abrangem, incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Quassem;

– Condenar o Conselho na totalidade das despesas.

38 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– Negar provimento ao recurso na sua totalidade;

– Condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

39 O recorrente invoca sete fundamentos, relativos, respetivamente:

– à violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931;

– a erros quanto à materialidade dos factos;

– a um erro de apreciação quanto ao caráter terrorista da organização Hamas;

– à violação do princípio de não ingerência;

– a uma insuficiente tomada em consideração da evolução da situação devido ao decurso do tempo;

– à violação do dever de fundamentação;

– à violação do princípio do respeito dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

40 Em 19 de março de 2019, numa resposta a uma questão que lhe tinha sido colocada, em 1 de março precedente, pelo Tribunal Geral no âmbito de uma medida de organização do processo, o recorrente invocou um oitavo fundamento, relativo à «falta de autenticação das exposições de motivos».

41 O Tribunal Geral considera oportuno analisar o sexto fundamento em segundo lugar.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931

42 No âmbito do primeiro fundamento, o recorrente, depois de ter apresentado as suas observações sobre a identificação das organizações visadas pelas decisões do Home Secretary e pelas decisões americanas de 1995, de 1997 e de 2001 (a seguir, consideradas em conjunto, «decisões americanas»), acusa o Conselho de ter violado o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 ao qualificar essas decisões de decisões tomadas por autoridades competentes na aceção desta disposição.

43 A este propósito, há que salientar que a disposição invocada pelo recorrente diz respeito à inscrição do nome de pessoas ou de entidades nas listas de congelamento de fundos, ao passo que o presente recurso tem por objeto decisões adotadas com base no artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, que diz respeito à manutenção dessa inscrição nessas listas.

44 Todavia, segundo o Tribunal de Justiça, a manutenção do nome de uma pessoa ou de uma entidade numa lista de congelamento de fundos constitui, em substância, o prolongamento da inscrição inicial e pressupõe, como tal, a persistência do risco de implicação da pessoa ou da entidade em causa em atividades terroristas, conforme inicialmente verificado pelo Conselho, com base na decisão nacional que serviu de fundamento a essa inscrição inicial (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 61, e de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.º 39).

45 Por conseguinte, o fundamento é operante.

46 Para o analisar, há que, após ter determinado as organizações visadas pelas decisões das autoridades competentes consideradas pelo Conselho, examinar as críticas específicas relativas às decisões das autoridades americanas antes das que são comuns às decisões das autoridades americanas e à decisão do Home Secretary.

Quanto à identificação das organizações visadas pelas decisões das autoridades competentes consideradas pelo Conselho

47 O recorrente salienta que, segundo a exposição de motivos comunicada pelo Conselho, os atos impugnados se baseiam numa decisão do Home Secretary, que proíbe o Hamas-Izz al-Din al-Qassem, ramo armado do Hamas, e em três decisões americanas, que visam o Hamas sem mais precisões.

48 O recorrente duvida que as autoridades americanas tivessem tido a intenção de listar o Hamas na sua globalidade e entende que o Conselho, ao considerar que era esse o caso, fez uma leitura extensiva das suas decisões, que não resultava claramente das listas publicadas pelas referidas autoridades.

49 A este respeito, há que observar que as decisões americanas mencionam expressamente o «Hamas», sendo esta designação enriquecida, nas decisões americanas de 1997 e de 2001, com uma dúzia de outras denominações — entre as quais «Izz-Al-Din Al-Qassam brigades» — sob as quais este movimento era também conhecido.

50 Esta circunstância não pode ser interpretada, contrariamente ao que sugere o recorrente, no sentido de que implica que as autoridades americanas pretenderam restringir assim a designação apenas ao «Hamas-Izz al-Din al-Qassem». Antes de mais, entre essas denominações complementares figuram denominações que remetem para o Hamas no seu conjunto, tais como «Islamic Resistance Movement», que constitui a tradução inglesa de «Harakat Al-Muqawama Al-Islamia», outra denominação também presente e da qual «Hamas» constitui o acrónimo. Em seguida, a referência a essas diferentes denominações visa apenas assegurar a eficácia concreta da medida adotada contra o Hamas, permitindo abranger este através de todas as suas denominações e braços conhecidos.

51 Resulta destas considerações que a decisão do Home Secretary visa o Hamas-Izz al-Din al-Qassem, enquanto as decisões americanas visam o Hamas, incluindo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem.

Quanto às críticas específicas relativas às decisões das autoridades americanas

52 O recorrente considera que o Conselho não podia basear os atos impugnados nas decisões das autoridades americanas, uma vez que os Estados Unidos constituem um Estado terceiro e que, em princípio, as autoridades desses Estados não são «autoridades competentes» na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

53 Quanto a esta questão, o recorrente alega, a título principal, que o sistema estabelecido pelo artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 assenta na confiança concedida às autoridades nacionais, a qual se baseia no princípio da cooperação leal entre o Conselho e os Estados-Membros da União e assenta na partilha de valores comuns, consagrados nos Tratados, bem como na sujeição a normas partilhadas, nomeadamente a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. As autoridades de Estados terceiros não podem beneficiar desta confiança.

54 A este respeito, há que salientar que, segundo o Tribunal de Justiça, o conceito de «autoridade competente» utilizado no artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não se limita às autoridades dos Estados-Membros, mas pode, em princípio, incluir também as autoridades de Estados terceiros (Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 22).

55 A interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça justifica-se, por um lado, pela redação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, que não limita o conceito de «autoridades competentes» às autoridades dos Estados-Membros, e, por outro, pelo objetivo desta posição comum, que foi adotada para dar execução à Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que visa intensificar a luta contra o terrorismo ao nível mundial, através da cooperação sistemática e estreita de todos os Estados (Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 23).

56 A título subsidiário, no caso de se admitir que a autoridade de um Estado terceiro possa constituir uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, o recorrente alega que a validade dos atos adotados pelo Conselho depende igualmente das verificações que devem ser efetuadas pelo mesmo para assegurar, nomeadamente, a compatibilidade da legislação americana com o princípio do respeito dos direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

57 Ora, no caso em apreço, o Conselho, na exposição de motivos dos atos impugnados, limitou-se, em substância, a descrever os procedimentos de revisão e a constatar que existiam possibilidades de recurso, sem verificar se os direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva estavam garantidos.

58 A este propósito, há que constatar que, segundo o Tribunal de Justiça, quando o Conselho se baseia numa decisão de um Estado terceiro, deve verificar, previamente, se essa decisão foi adotada respeitando os direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 31).

59 Nas exposições de motivos relativas aos seus próprios atos, o Conselho deve fornecer indicações que permitam considerar que procedeu a essa verificação (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 31).

60 Para tal, o Conselho deve indicar, nessas exposições de motivos, as razões pelas quais considera que a decisão do Estado terceiro na qual se baseia foi adotada respeitando os direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva (Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 33).

61 Segundo jurisprudência, as menções que devem figurar nas exposições de motivos sobre esta apreciação podem ser, se for caso disso, sucintas (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 33).

62 É à luz da jurisprudência recordada nos n.ºs 58 a 61, *supra*, que há que analisar os argumentos invocados pelo recorrente relativos, por um lado, ao princípio do respeito dos direitos de defesa e, por outro, ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

63 No que se refere ao respeito dos direitos de defesa, o recorrente alega que, na exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o Conselho não apresentou indicações sobre as razões que o levaram a considerar, após uma verificação, que, nos Estados Unidos, o respeito desse princípio estava garantido no âmbito de procedimentos administrativos relativos à designação de organizações como terroristas.

64 De resto, a legislação americana não exige que as decisões adotadas pelas autoridades na matéria sejam notificadas nem mesmo fundamentadas. Segundo o recorrente, embora o artigo 219.º do INA, em que se baseia a decisão americana de 1997, contenha uma obrigação de publicar a decisão de designação no Registo Federal, o mesmo não se aplica ao Decreto Presidencial n.º 13224, em que se baseia a decisão americana de 2001 e que não prevê nenhuma medida dessa natureza.

65 A este propósito, há que recordar que, segundo jurisprudência, o princípio do respeito dos direitos de defesa exige que as pessoas visadas por decisões que afetem de modo sensível os seus interesses devem ter a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos contra elas invocados como fundamento das decisões em causa (v., neste sentido, Acórdão de 26 de setembro de 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, n.º 83 e jurisprudência referida).

66 No caso de medidas destinadas a inscrever os nomes de pessoas ou de entidades numa lista de congelamento de fundos, este princípio implica que os motivos dessas medidas sejam comunicados a essas pessoas ou entidades concomitantemente com, ou imediatamente após, a sua adoção (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 61).

67 No ponto 16 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o Conselho afirma o seguinte:

«No que diz respeito aos procedimentos de revisão e à descrição que é feita das vias de recurso disponíveis, o Conselho considera que a legislação dos Estados Unidos assegura a proteção dos direitos de defesa […]»

68 As informações apresentadas pelo Conselho na exposição de motivos relativa aos atos impugnados diferem, seguidamente, em função das decisões americanas analisadas.

69 Por um lado, relativamente aos Decretos Presidenciais n.ºs 12947 e 13224, nos quais se baseiam as decisões americanas de 1995 e 2001, a descrição geral apresentada pelo Conselho não indica nenhuma obrigação das autoridades americanas comunicarem uma fundamentação aos interessados nem mesmo de publicar essas decisões.

70 Daqui decorre que não se verificou o respeito dos direitos de defesa em relação a essas duas decisões e que, por conseguinte, nos termos da jurisprudência recordada nos n.ºs 58 a 61, *supra*, as mesmas não podem servir de fundamento aos atos impugnados.

71 Por outro lado, em relação à decisão americana de 1997, é verdade que o Conselho afirma que, nos termos do INA, as designações de organizações terroristas estrangeiras ou as decisões decorrentes de uma revogação dessas designações são publicadas no Registo Federal. No entanto, não apresenta nenhuma indicação sobre a questão de saber se, no caso em apreço, a publicação da decisão

americana de 1997 continha qualquer fundamentação. Por outro lado, também não resulta da exposição de motivos relativa aos atos impugnados que, além do dispositivo da decisão, uma fundamentação, qualquer que seja, tenha sido colocada à disposição do recorrente, de qualquer forma, pelas autoridades americanas.

72 Nestas circunstâncias, há que analisar se a indicação de que uma decisão é publicada num jornal oficial do Estado terceiro basta para considerar que o Conselho, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.os 58 a 61, *supra*, cumpriu a sua obrigação de verificar se, nos Estados terceiros de que emanam as decisões que servem de fundamento aos atos impugnados, foram respeitados os direitos de defesa.

73 Para esse efeito, há que referir o processo que deu origem aos Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), e de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885). Nesse processo, o Conselho tinha indicado, na exposição de motivos de um dos atos em questão, que as decisões das autoridades do Estado terceiro em causa tinham sido publicadas no jornal oficial desse Estado sem apresentar outras informações (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 145).

74 No Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.os 36 e 37), o Tribunal de Justiça, considerando no seu conjunto todas as referências relativas às decisões das autoridades do Estado terceiro que constavam da exposição de motivos do regulamento do Conselho, declarou que eram insuficientes para que se pudesse concluir que esta instituição tinha procedido à verificação exigida relativamente ao respeito, nesse Estado terceiro, dos direitos de defesa.

75 A mesma conclusão vale, por identidade de motivos, no presente processo no que diz respeito à única referência que consta da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, de que a decisão americana de 1997 tinha sido, nos Estados Unidos, publicada no Registo Federal.

76 Por estas razões, e sem que seja necessário analisar a questão do respeito do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, há que considerar que, no presente processo, a fundamentação relativa às decisões americanas é insuficiente, pelo que estas últimas não podem servir de fundamento aos atos impugnados.

77 Todavia, uma vez que o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 não exige que os atos do Conselho se baseiem numa pluralidade de decisões de autoridades competentes, os atos impugnados puderam, no que respeita à inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas de março e julho de 2018 (a seguir «listas controvertidas»), referir-se apenas à decisão do Home Secretary, pelo que há que prosseguir a análise do recurso, limitando essa análise aos atos impugnados na medida em que se fundam nesta última decisão.

Quanto às críticas comuns à decisão do Home Secretary e às decisões das autoridades americanas

78 O recorrente alega que a decisão do Home Secretary e as decisões das autoridades americanas, em que se baseiam os atos impugnados, não constituem, por três razões, «decisões de autoridades competentes» na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

79 Essas razões serão analisadas de seguida na medida em que dizem respeito à decisão adotada pelo Home Secretary, em conformidade com o n.º 77, *supra*.

– Quanto à preferência que deve ser dada às autoridades judiciárias

80 O recorrente alega que, segundo o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, o Conselho pode apenas basear-se em decisões administrativas se as autoridades judiciais não tiverem nenhuma competência em matéria de luta contra o terrorismo. Ora, tal não é o caso no presente processo, uma vez que, no Reino Unido, as autoridades judiciais têm competência neste domínio. Por conseguinte, a decisão do Home Secretary não podia ser tomada em consideração pelo Conselho nos atos impugnados.

81 O Conselho contesta esta argumentação.

82 A este respeito, há que salientar que, segundo jurisprudência, a natureza administrativa e não judicial de uma decisão não é determinante para a aplicação do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, na medida em que a própria redação desta disposição prevê expressamente que uma autoridade não judicial pode ser qualificada de autoridade competente na aceção desta disposição (Acórdãos de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.ºs 144 e 145, e de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 105).

83 Embora o artigo 1.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Posição Comum 2001/931 comporte uma preferência pelas decisões emanadas das autoridades judiciais, não exclui de modo nenhum a tomada em consideração de decisões emanadas de autoridades administrativas, quando, por um lado, essas autoridades estão efetivamente investidas, nos termos do direito nacional, da competência para adotar as decisões restritivas contra grupos envolvidos no terrorismo e, por outro, quando essas autoridades, ainda que apenas administrativas, podem, no entanto, ser consideradas «equivalentes» às autoridades judiciais (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 107).

84 Segundo jurisprudência, as autoridades administrativas devem ser consideradas equivalentes às autoridades judiciais quando as suas decisões sejam suscetíveis de recurso jurisdicional (Acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 145).

85 Por conseguinte, o facto de os órgãos jurisdicionais do Estado em causa deterem competências em matéria de repressão do terrorismo não obsta a que o Conselho tenha em conta decisões da autoridade administrativa nacional encarregada da adoção das medidas restritivas em matéria de terrorismo (v., neste sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 108).

86 No caso em apreço, resulta das informações apresentadas pelo Conselho que as decisões do Home Secretary são suscetíveis de recurso para a Proscribed Organisations Appeal Commission (Comissão de Recurso em matéria de Organizações Proibidas, Reino Unido), que decidirá aplicando os princípios que regulam a fiscalização jurisdicional, e que cada parte pode interpor recurso da decisão da Comissão de Recurso em matéria de Organizações Proibidas sobre uma questão de direito numa instância de recurso se obtiver a autorização desta comissão ou, na sua falta, da instância de recurso (v., neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, EU:T:2006:384, n.º 2).

87 Nestas condições, afigura-se que as decisões do Home Secretary são suscetíveis de ser objeto de recurso jurisdicional, de modo que, nos termos da jurisprudência exposta nos n.ºs 83 e 84, *supra*, essa autoridade administrativa deve ser considerada equivalente a uma autoridade judicial e, consequentemente, como sustenta o Conselho, uma autoridade competente, na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, em conformidade com a jurisprudência, que já se pronunciou

várias vezes neste sentido (Acórdãos de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 144, e de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.ºs 120 a 123).

88 Resulta das considerações precedentes que os atos impugnados não podem ser anulados pela razão de que, na sua exposição de motivos, o Conselho se referiu a uma decisão do Home Secretary, que constitui uma autoridade administrativa.

– Quanto ao facto de a decisão do Home Secretary consistir numa listagem de organizações terroristas

89 O recorrente alega que a atuação das autoridades competentes envolvidas nos atos impugnados, nomeadamente o Home Secretary, consiste, na prática, em estabelecer listas de organizações terroristas para lhes impor um regime restritivo. Esta atividade de listagem não constitui uma competência repressiva equiparável à «abertura de um inquérito ou de um processo» ou ainda a uma «condenação», para citar os poderes de que deve gozar a «autoridade competente», nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

90 O Conselho contesta o mérito desta argumentação.

91 A este respeito, há que salientar que, segundo jurisprudência, a Posição Comum 2001/931 não exige que a decisão da autoridade competente se inscreva no quadro de um processo penal em sentido estrito, desde que, atendendo aos objetivos prosseguidos pela referida posição comum na execução da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o processo nacional em questão tenha por objeto o combate ao terrorismo em sentido lato (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 113).

92 Nesse sentido, o Tribunal de Justiça considerou que a proteção das pessoas interessadas não era posta em causa se a decisão adotada pela autoridade nacional não se inscrevesse no âmbito de um processo destinado a aplicar sanções penais, mas no âmbito de um processo que tivesse por objeto medidas preventivas (Acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 70).

93 No caso em apreço, a decisão do Home Secretary estabelece medidas de proibição contra organizações consideradas terroristas e inscreve-se, por conseguinte, como o exige a jurisprudência, num processo nacional destinado, a título principal, à imposição de medidas de tipo preventivo ou repressivo contra o recorrente, a título do combate ao terrorismo (v., neste sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 115).

94 Quanto à circunstância de a atividade da autoridade administrativa em causa levar ao estabelecimento de uma lista de pessoas ou entidades envolvidas no terrorismo, há que sublinhar que não implica, por si só, que essa autoridade não tenha efetuado uma apreciação individual sobre cada uma das pessoas ou entidades em causa antes da sua inserção nessas listas nem que essa apreciação devia necessariamente ser arbitrária e desprovida de fundamento (v., neste sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 118).

95 Assim, o que se questiona não é tanto a circunstância de a atividade da autoridade em causa conduzir ao estabelecimento de uma lista de pessoas ou de entidades implicadas no terrorismo, mas a questão de saber se essa atividade é exercida com garantias suficientes para permitir ao Conselho apoiar-se nela para basear a sua própria decisão de inclusão (v., neste sentido, Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 118).

96 Por conseguinte, é erradamente que o recorrente alega que o poder de listagem não pode caracterizar uma autoridade competente, na acessão do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

97 Esta conclusão não é infirmada pelos outros argumentos invocados pelo recorrente.

98 Em primeiro lugar, o recorrente alega que, segundo o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, apenas as listas estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas podem ser tomadas em conta pelo Conselho.

99 Este argumento não pode ser admitido, uma vez que o objetivo da última frase do artigo 1.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da Posição Comum 2001/931 é apenas oferecer ao Conselho uma possibilidade de designação suplementar, a par das designações que pode realizar com base em decisões de autoridades nacionais competentes.

100 Em segundo lugar, o recorrente sublinha que, na medida em que reproduz listas propostas pelas autoridades competentes, a lista da União resume-se a uma lista de listas, alargando assim a esta o âmbito de aplicação de medidas administrativas nacionais adotadas, se for caso disso, por autoridades de Estados terceiros, sem que as pessoas em causa sejam informadas disso e sem que se possam defender de forma eficaz.

101 A este propósito, há que declarar que, como indica o recorrente, o Conselho, quando identifica as pessoas ou entidades a submeter a medidas de congelamento de fundos, se baseia em constatações efetuadas pelas autoridades competentes.

102 No âmbito da Posição Comum 2001/931, foi estabelecida uma forma de cooperação específica entre as autoridades dos Estados-Membros e as instituições da União, criando, para o Conselho, o dever de, na medida do possível, confiar na apreciação das autoridades nacionais competentes (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 133, e de 4 de dezembro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-284/08, EU:T:2008:550, n.º 53).

103 Em princípio, não compete ao Conselho pronunciar-se sobre o respeito dos direitos fundamentais do interessado pelas autoridades dos Estados-Membros, na medida em que este poder pertence aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, não publicado, EU:T:2007:207, n.º 168).

104 É apenas de forma excecional, quando o recorrente contesta, com base em elementos concretos, que as autoridades dos Estados-Membros tenham respeitado os direitos fundamentais, que o Tribunal Geral deve verificar se os mesmos foram efetivamente respeitados [v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (Falhas do sistema judiciário), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 36].

105 Em contrapartida, quando estão envolvidas autoridades de Estados terceiros, o Conselho é obrigado, como foi salientado nos n.os 58 e 59, *supra*, a assegurar-se oficiosamente de que essas garantias foram efetivamente cumpridas e a fundamentar a sua decisão sobre esta questão.

106 Resulta das considerações precedentes que os atos impugnados não podem ser anulados pelo facto de a ação do Home Secretary consistir em estabelecer listas de organizações terroristas.

– Quanto à falta de provas ou de indícios sérios que justifiquem a decisão do Home Secretary

107 O recorrente considera que, uma vez que se baseava numa decisão administrativa e não numa decisão judicial, o Conselho devia demonstrar que essa decisão era tomada «com base em provas e indícios sérios», como exige o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

108 Uma vez que não diz respeito à qualificação de «decisão tomada por uma autoridade competente» na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, objeto do presente fundamento, esta argumentação será analisada no âmbito do sexto fundamento adiante.

– Quanto à confusão entre os factos alegadamente retirados das decisões nacionais invocadas e os alegadamente retirados de outras fontes

109 No que respeita aos factos que justificam a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas, o recorrente considera que o Conselho, na exposição de motivos relativa aos atos impugnados, deveria ter indicado se estes provinham de uma decisão nacional ou de uma fonte pública, dado que as regras de prova são diferentes em ambos os casos. No primeiro caso, o Conselho devia demonstrar que a decisão nacional foi tomada por uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, enquanto, no segundo, a prova podia ser administrada livremente.

110 Ora, no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o Conselho não indicou a origem dos factos ocorridos entre julho de 2014 e abril de 2016, os quais não podiam provir das decisões que qualificaram o recorrente de organização terrorista estrangeira, uma vez que, como indicado no ponto 10 do mesmo anexo, a revisão mais recente efetuada a este respeito datava de julho de 2012.

111 Uma vez que esta questão não diz respeito ao artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, relativo à inscrição das pessoas e entidades terroristas nas listas de congelamento de fundos, e que diz respeito à fundamentação dos atos impugnados, ser-lhe-á dada resposta no âmbito do sexto fundamento, adiante analisado.

Conclusão quanto ao primeiro fundamento

112 Dos n.ºs 58 a 76, *supra*, resulta que, quanto à inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, as decisões americanas não podem servir de base aos atos impugnados, uma vez que o Conselho não cumpriu o dever de fundamentação no que respeita à verificação da aplicação do princípio do respeito dos direitos de defesa nos Estados Unidos.

113 Além disso, resulta dos n.ºs 49 a 51, *supra*, que estas decisões americanas diziam respeito a todo o Hamas, ao passo que a decisão do Home Secretary visava apenas o Hamas-Izz al-Din al-Qassem.

114 Segundo o recorrente, esta circunstância implica que os atos impugnados devem ser anulados na medida em que se referem ao Hamas e só podem subsistir na medida em que visam o Hamas-Izz al-Din al-Qassem. Com efeito, estas duas entidades deveriam ser distinguidas, dado que o Hamas é um partido político que participa legalmente nas eleições e no Governo na Palestina e o Hamas-Izz al-Din al-Qassem é um movimento de resistência à ocupação israelita.

115 Esta posição é criticada pelo Conselho, para o qual não pode ser feita nenhuma distinção entre as duas entidades. Em apoio da sua posição, o Conselho cita nomeadamente, na sua contestação, uma declaração do recorrente na qual este apresenta a sua organização como englobando as duas entidades. Essa declaração tem a seguinte redação [v. n.º 19 da contestação que reproduz os n.ºs 7 e 8 da petição apresentada pelo recorrente no processo que deu origem ao Acórdão de 14 de dezembro de 2018, Hamas/Conselho (T-400/10 RENV, objeto de recurso, EU:T:2018:966)]:

«O Hamas compreende um Gabinete político e um ramo armado: as Brigadas Ezzedine Al-Qassam [= Hamas IDQ]. A direção do Hamas caracteriza-se por ser bicéfala. A direção interna, dividida entre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, e a direção externa situada na Síria […] Ainda que o ramo armado

goze de uma relativa independência, continua sujeito às estratégias gerais elaboradas pelo Gabinete político. O Gabinete político toma as decisões e as Brigadas respeitam-nas devido à forte solidariedade induzida pela componente religiosa do movimento.»

116 Esta declaração tem um valor probatório significativo, uma vez que, por um lado, como sublinha o Conselho, emana do próprio recorrente e, por outro, não foi contestada, em seguida, por este último, através de elementos tangíveis e concretos.

117 A este propósito, deve salientar-se que o recorrente não utilizou a possibilidade, que lhe era facultada pelo artigo 83.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, de completar o processo após o Tribunal Geral ter decidido, por força do n.º 1 da mesma disposição, que não era necessária uma segunda troca de articulados.

118 Nestas condições, não se pode considerar, para determinar os efeitos da resposta dada ao primeiro fundamento no âmbito do presente recurso, que o Hamas-Izz al-Din al-Qassem é uma organização distinta do Hamas (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de abril de 2015, Bank of Industry and Mine/Conselho, T-10/13, EU:T:2015:235, n.os 182, 183 e 185, e de 29 de abril de 2015, National Iranian Gas Company/Conselho, T-9/13, não publicado, EU:T:2015:236, n.os 163 e 164).

119 Isto é tanto mais verdade quando, embora tenham sido tomadas medidas de congelamento de fundos contra o Hamas há vários anos, este não procurou demonstrar ao Conselho que não estava de forma alguma envolvido nos atos que desencadearam a adoção dessas medidas, dissociando-se, de uma forma que dissipasse qualquer dúvida, do Hamas-Izz al-Din al-Qassem, que, em seu entender, era o único responsável.

120 Pelas razões suprarreferidas e sob reserva da análise da argumentação mencionada nos n.os 107, 109 e 110, *supra*, o fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

121 O sexto fundamento divide-se em três partes.

Quanto à primeira parte do sexto fundamento

122 Conforme já salientado no n.º 107, *supra*, o recorrente alega que o Conselho devia ter, nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados, indicado «as provas e os indícios sérios» em que se baseavam as decisões das autoridades competentes.

123 O Conselho considera que o argumento não é procedente.

124 Tendo em conta o n.º 77, *supra*, este fundamento apenas deve ser analisado na parte em que se refere à decisão do Home Secretary.

125 A esse respeito, há que declarar que o fundamento padece de um erro de facto. Com efeito, contrariamente ao que afirma o recorrente, o Conselho indicou, no ponto 14 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, diversos factos subjacentes à decisão do Home Secretary.

126 Em qualquer caso, o argumento é desprovido de fundamento.

127 A este propósito, há que salientar que, segundo o artigo 1.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da Posição Comum 2001/931, as listas de congelamento de fundos são elaboradas com base em informações precisas ou em elementos dos autos que demonstram que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas e entidades visadas, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, ou à participação ou à facilitação de tal ato, «com base em provas e indícios sérios», ou de uma condenação por esses factos.

128 Resulta da economia geral desta disposição que a exigência que incumbe ao Conselho verificar, antes de inscrever o nome de pessoas ou de entidades nas listas de congelamento de fundos com fundamento em decisões tomadas por autoridades competentes, que essas decisões foram tomadas «com base em provas e indícios sérios» só diz respeito às decisões de abertura de um inquérito ou de um processo e não às de condenação.

129 A distinção assim feita entre os dois tipos de decisão resulta da aplicação do princípio da cooperação leal entre as instituições e os Estados-Membros, no qual se inscreve a adoção de medidas restritivas em matéria de combate ao terrorismo e por força do qual o Conselho deve basear a inscrição de pessoas ou de entidades terroristas nas listas de congelamento de fundos em decisões adotadas pelas autoridades nacionais sem dever ou mesmo sem poder pô-las em causa.

130 Assim definido, o princípio da cooperação leal aplica-se às decisões nacionais que contenham uma condenação, com a consequência de que o Conselho não tem de verificar, antes de inscrever o nome de pessoas ou de entidades nas listas de congelamento de fundos, se essas decisões foram tomadas com base em provas e indícios sérios e deve confiar, quanto a este aspeto, na apreciação efetuada pela autoridade nacional.

131 Quanto às decisões nacionais relativas à abertura de um inquérito ou de um processo, estas ocorrem, por natureza, no início ou no decurso de um processo ainda não encerrado. Para assegurar a efetividade deste combate, considerou-se útil que o Conselho, para adotar medidas restritivas, se pudesse basear em tais decisões, embora apresentem um caráter apenas preparatório, prevendo-se simultaneamente, para assegurar a proteção das pessoas visadas por esses processos, que essa utilização está sujeita à verificação, pelo Conselho, que as mesmas assentam em provas e indícios sérios.

132 No caso em apreço, a decisão do Home Secretary é definitiva no sentido de que não deve ser seguida de um inquérito. Além disso, como resulta da resposta dada pelo Conselho a uma questão do Tribunal Geral, a decisão tem por objeto proibir o recorrente no Reino Unido, com consequências penais para as pessoas que mantenham, direta ou indiretamente, uma ligação com ele.

133 Nestas circunstâncias, a decisão do Home Secretary não constitui uma decisão de abertura de um inquérito ou de um processo, antes deve ser equiparada a uma decisão de condenação, pelo que, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, o Conselho não tinha de indicar, na exposição de motivos relativa aos atos impugnados, as provas e indícios sérios que estavam na base da decisão dessa autoridade.

134 A este propósito, o facto de o Home Secretary constituir uma autoridade administrativa é indiferente, uma vez que, como resulta dos n.ºs 86 e 87, *supra*, as suas decisões são suscetíveis de ser objeto de um recurso jurisdicional e, por conseguinte, deve ser considerado equivalente a uma autoridade judicial.

135 Uma vez que esses factos não têm de ser indicados, *a fortiori*, não têm de ser provados pelo Conselho.

136 Consequentemente, o Conselho não pode ser acusado de não ter indicado, nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados, «as provas e indícios sérios» que fundamentavam a decisão do Home Secretary, nem de não ter feito prova dos mesmos.

137 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira parte do sexto fundamento.

Quanto à segunda parte do sexto fundamento

138 Resulta da jurisprudência que, quando decorreu um lapso de tempo considerável entre a decisão nacional que serviu de fundamento à inscrição inicial e a adoção dos atos que visam a manutenção dessa inscrição, o Conselho não se pode limitar, para concluir pela persistência do risco de implicação da pessoa ou da entidade em causa em atividades terroristas, a declarar que a referida decisão se mantém em vigor, mas deve proceder a uma apreciação atualizada da situação, tendo em conta elementos de facto mais recentes, que demonstrem que o referido risco subsiste (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.os 54 e 55, e de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.os 32 e 33).

139 Resulta também da mesma jurisprudência que os elementos de facto mais recentes que fundamentam a manutenção do nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas de congelamento de fundos podem provir de fontes diferentes de decisões nacionais adotadas por autoridades competentes (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 72, e de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.º 50).

140 No caso em apreço, a decisão inicial do Home Secretary data de 2001, ao passo que os atos impugnados foram adotados em março e em julho de 2018.

141 Uma vez que um período de dezassete anos separava a decisão inicial do Home Secretary dos atos impugnados, o Conselho não podia, em aplicação da jurisprudência recordada no n.º 138, *supra*, limitar-se a declarar que a decisão do Home Secretary se mantinha em vigor, sem apresentar elementos mais recentes que demonstrassem que o risco de envolvimento do recorrente em atividades terroristas subsistia.

142 Estes elementos mais recentes foram apresentados pelo Conselho na exposição de motivos relativa aos atos impugnados.

143 Assim, no ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, foram mencionados pelo Conselho dois factos relacionados com o procedimento de reapreciação da decisão do Home Secretary, que tinha ocorrido em setembro de 2016.

144 Por outro lado, foram apresentados treze factos pelo Conselho no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados relacionados com a qualificação do recorrente como organização terrorista estrangeira pelas autoridades americanas. Esses factos são descritos nos seguintes termos:

– «[O] Hamas reivindicou um atentado suicida cometido em setembro de 2003, durante o qual nove soldados do exército israelita foram mortos e trinta pessoas foram feridas nas imediações do Hospital Assof Harofeh e da base militar de Tzrifin (Israel);

– em janeiro de 2004, em Jerusalém, um kamikaze destruiu um autocarro perto da residência do primeiro-ministro, tendo matado onze civis e ferido outros trinta; esse ato foi reivindicado conjuntamente pelo Hamas e pela Brigada dos mártires de Al-Aqsa;

– em janeiro de 2005, terroristas ativaram um engenho explosivo do lado palestiniano do ponto de passagem de Karni, abrindo uma brecha que permitiu a homens armados palestinianos penetrar na parte israelita; mataram seis civis israelitas e feriram outros cinco; esse ato foi reivindicado conjuntamente pelo Hamas e pela Brigada dos mártires de Al-Aqsa;

– em janeiro de 2007, o Hamas reivindicou o rapto de três crianças na Faixa de Gaza;

– em janeiro de 2008, um atirador furtivo palestiniano da Faixa de Gaza matou um voluntário equatoriano de 21 anos enquanto trabalhava nos campos do kibbutz Ein Hashlosha (Israel); este ato foi reivindicado pelo Hamas;

– em fevereiro de 2008, um kamikaze do Hamas matou uma mulher idosa e feriu outras 38 pessoas num centro comercial em Dimona (Israel); um polícia abateu um segundo terrorista antes que tivesse tido tempo de ativar o seu cinto de explosivos; o Hamas qualificou esse atentado de "heroico";

– em 14 de junho de 2010, em Hebron (Cisjordânia), assaltantes armados dispararam sobre um carro de polícia, matando um polícia e ferindo outros dois; uma ação conjunta da Agência de segurança israelita, da polícia israelita e da Tsahal permitiu capturar os assaltantes em 22 de junho de 2010; durante os interrogatórios, o comando do Hamas responsável pelo atentado indicou que os seus membros tinham sido formados vários anos antes e que se equiparam com armas, incluindo kalachnikov e espingardas de assalto; durante esses interrogatórios, foi também revelado que o comando planeava levar a cabo outras ações, nomeadamente o rapto de um soldado e de um civil na área do Bloco Etzion a norte do monte Hebron;

– em abril de 2011, o Hamas lançou um míssil Kornet, que atingiu um autocarro escolar israelita, ferindo gravemente um aluno de 16 anos e ferindo ligeiramente o condutor do autocarro; a carga explosiva utilizada no ataque podia atravessar a blindagem de um tanque moderno;

– em 20 de agosto de 2011, assaltantes dispararam roquetes contra habitantes de Ofakim (Israel), ferindo duas crianças e um outro civil; este ato foi reivindicado pelo Hamas;

– em 7 de julho de 2014, o Hamas reivindicou os tiros de roquetes sobre as cidades israelitas de Ashdod, Ofakim, Ashkelon e Netivot;

– em agosto de 2014, o Hamas reivindicou o sequestro e o assassinato, em junho de 2014, de três adolescentes israelitas na Cisjordânia;

– em novembro de 2014, o Hamas reivindicou o ataque por atropelamento com veículo perpetrado contra um grupo de peões em Jerusalém;

– em abril de 2016, o Hamas reivindicou um atentado à bomba contra um autocarro em Jerusalém, que fez dezoito feridos.»

145 Como já se referiu nos n.os 109 e 110, *supra*, o recorrente acusa o Conselho de não ter indicado se os factos ocorridos entre julho de 2014 e abril de 2016 provinham de uma decisão de uma autoridade nacional ou de uma outra fonte.

146 Para o recorrente, a identificação da fonte do facto citado é importante porque determina o meio de prova que deve ser utilizado pelo Conselho. No caso de o facto citado ser proveniente de uma decisão nacional, essa instituição deve provar que essa decisão emanava de uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931, ao passo que, no caso de resultar de uma outra fonte, pode apresentar prova livremente.

147 A este propósito, importa recordar que, no n.º 71 do Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), e no n.º 49 do Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584), o Tribunal de Justiça declarou que, no âmbito do recurso interposto contra a manutenção do seu nome na lista controvertida, a pessoa ou a entidade em causa podia contestar a totalidade dos elementos nos quais o Conselho se apoiou para demonstrar a persistência

do risco da sua implicação em atividades terroristas, independentemente da questão de saber se esses elementos provinham de uma decisão nacional adotada por uma autoridade competente ou de outras fontes.

148 O Tribunal de Justiça acrescentou que, em caso de contestação, incumbia ao Conselho provar que os factos alegados estão provados e ao juiz da União verificar a exatidão material dos mesmos (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 71; e de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.º 49).

149 Resulta desta jurisprudência que os elementos utilizados pelo Conselho para demonstrar a persistência do risco de envolvimento em atividades terroristas que provêm de decisões nacionais devem ser provados do mesmo modo que os que provêm de outras fontes.

150 Nestas condições, há que considerar que, contrariamente ao que o recorrente afirma, o Conselho não tem de indicar, nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados, a fonte dos elementos invocados para manter a inscrição de uma pessoa ou de uma entidade numa lista de congelamento de fundos e que, portanto, se este elemento provém de uma decisão nacional, não tem de provar que esta emana de uma autoridade competente na aceção do artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931.

151 Relativamente a esta última disposição, há que recordar, além disso, que a mesma diz respeito à inscrição do nome de pessoas ou de entidades nas listas de congelamento de fundos, e não à manutenção dessa inscrição, que, por sua vez, é regulada pelo artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931. Por conseguinte, não pode ser invocada para impor ao Conselho que indique a fonte dos factos em que baseia a reinscrição do nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas de congelamento de fundos.

152 Portanto, a segunda parte do sexto fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do sexto fundamento

153 O recorrente alega que os fundamentos de um ato devem exprimir uma escolha própria da instituição. Ora, não é o que acontece no caso em apreço porque o Conselho, para fundamentar os atos impugnados, se limitou a copiar e colar documentos publicados na Internet. É o que acontece, em especial, com as descrições dos procedimentos nacionais.

154 A este propósito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentação tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente que lhe permita saber se o ato é fundado ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita impugnar a sua validade no tribunal da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato (v. Acórdão de 21 de abril de 2016, Conselho/Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, n.º 70 e jurisprudência referida).

155 No caso em apreço, o recorrente não indica as razões pelas quais a reprodução pelo Conselho de documentos publicados na Internet, admitindo que corresponde à realidade, tinha impedido que a fundamentação dos atos impugnados preenchesse esses objetivos.

156 Por conseguinte, não se pode considerar violado o dever de fundamentação pelo simples facto de o Conselho ter reproduzido excertos de documentos publicados na Internet.

157 A terceira parte do sexto fundamento deve ser julgada improcedente.

158 Tendo em conta as considerações que precedem, o sexto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a «erros quanto à materialidade dos factos»

159 No seu fundamento relativo a «erros quanto à materialidade dos factos», o recorrente critica os factos mencionados pelo Conselho nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados por serem relatados de maneira demasiado imprecisa, por não estarem demonstrados e por serem demasiado antigos para justificar a manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas.

160 Este fundamento só deve ser analisado na parte em que diz respeito aos factos em que o Conselho se baseou para manter o nome do recorrente nas listas controvertidas. Com efeito, conforme resulta da análise da primeira parte do sexto fundamento, os factos em que se baseia a decisão do Home Secretary não têm de ser indicados nos atos impugnados nem provados pelo Conselho.

161 Para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas, o Conselho, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 138, *supra*, apoiou-se em diferentes factos que mencionou nos anexos juntos às exposições de motivos relativas aos atos impugnados.

162 Estes factos são, por um lado, os relatados pelo Conselho relacionados com o procedimento de revisão realizado no Reino Unido em setembro de 2016 (ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados) e, por outro, os mencionados em relação com as decisões em que o recorrente foi qualificado de organização terrorista estrangeira pelas autoridades americanas (ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados).

163 No que diz respeito aos factos mencionados no ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o Conselho indicou que, no Reino Unido, a proibição do recorrente tinha sido objeto, em setembro de 2016, de uma revisão pelo grupo interministerial encarregado do reexame das proibições e que este tinha concluído que o Hamas-Izz al-Din al-Qassem continuava envolvido no terrorismo com base em dois factos:

– no conflito entre Israel e Gaza no verão de 2014, seis civis israelitas e um cidadão tailandês foram mortos durante ataques com roquetes e um navio de cruzeiro alemão foi atingido por ataques de roquetes;

– o Hamas recorreu às redes sociais para advertir, entre outros, companhias aéreas do Reino Unido de que tencionava atacar o Aeroporto Ben Gourion, em Tel Aviv (Israel), o que poderia causar vítimas civis, e o Hamas tentou efetivamente atacar o aeroporto em julho de 2014.

164 Quanto aos factos mencionados no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, foram reproduzidos no n.º 144, *supra*.

165 Quando são apresentados elementos de facto recentes para justificar a manutenção do nome de uma pessoa ou entidade em listas de congelamento de fundos, o Tribunal de Justiça considerou que o juiz da União é obrigado a verificar, em especial, por um lado, o respeito do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE bem como, por outro lado, a questão de saber se os fundamentos estão suficientemente sustentados (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 70, e de 26 de Julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.º 48).

166 Tendo em conta esta jurisprudência e as críticas do recorrente, importa analisar se os factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados estão suficientemente fundamentados e se a sua materialidade está demonstrada.

Quanto à fundamentação dos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados

167 O recorrente alega que os factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados são evocados de forma demasiado imprecisa, pelo facto de não estarem datados nem localizados, que não se percebe como foram atribuídos ao Hamas ou ao Hamas-Izz al-Din al-Qassem e que o Conselho não esclareceu como é que os factos imputados ao segundo podiam também ser imputados ao primeiro.

168 A este propósito, importa recordar que, segundo o Tribunal de Justiça, o juiz da União é obrigado a verificar, nomeadamente, o respeito do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE e, como tal, o caráter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos invocados (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 70, e de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, n.º 48).

169 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma que permita aos interessados conhecerem as justificações das medidas tomadas e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização (v. Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 50 e jurisprudência referida).

170 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 (Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 53, e de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 82).

171 Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 54, e de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 82).

172 No caso em apreço, há que observar que os factos mencionados, por um lado, no ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados (v. n.º 163, *supra*) e, por outro, no ponto 17 do anexo B dessa exposição (v. n.º 144, *supra*) estão, pelo menos, datados quanto ao ano, quanto ao mês ou até quanto ao dia da sua ocorrência.

173 Por outro lado, há que observar que esses factos aconteceram num contexto conhecido do recorrente, uma vez que ocorreram ou se supõe terem ocorrido num ou em diversos territórios bem conhecidos dele, onde dispõe de membros suscetíveis de lhe comunicar quaisquer informações úteis para a sua identificação.

174 Por último, na maioria deles, o tipo de ataque perpetrado e a identidade das vítimas são especificados, o que facilita ainda mais a identificação dos factos em causa.

175 Nestas condições, há que considerar que os factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados estão descritos de forma suficientemente precisa e concreta para serem contestados pelo recorrente e fiscalizados pelo Tribunal Geral.

176 O argumento do recorrente de que não tinham sido imputados, no que respeita ao Hamas, ao ramo político da organização ou ao movimento de resistência Hamas-Izz al-Din al-Qassem, é inoperante, uma vez que, como resulta dos n.os 116 a 118, *supra*, estas duas entidades devem ser consideradas uma única e a mesma organização para efeitos da aplicação das regras respeitantes à luta contra o terrorismo.

177 Por conseguinte, há que considerar que os factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados estão suficientemente fundamentados.

Quanto à materialidade dos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados

178 Segundo o recorrente, os factos constantes do ponto 15 do anexo A (v. n.º 163, *supra*) e do ponto 17 do anexo B (v. n.º 144, *supra*) da exposição de motivos relativa aos atos impugnados não podem fundamentar a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas. Em primeiro lugar, estes factos, em especial os anteriores a 2009, são demasiado antigos para justificar a manutenção do nome do recorrente nessas listas. Em segundo lugar, estes factos não foram provados. A este propósito, o recorrente alega que os factos de agosto de 2014, de novembro de 2014 e de abril de 2016 mencionados no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados não foram reivindicados pelo Hamas e que o facto de 7 de julho de 2014, mencionado no mesmo ponto, devia ser considerado no contexto da guerra ocorrida em Gaza em 2014.

179 O Conselho contesta o mérito deste fundamento.

180 No que respeita ao argumento do recorrente relativo à antiguidade dos factos, há que constatar que, no n.º 33 do Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584), o Tribunal de Justiça declarou que, tendo decorrido um período de nove anos entre, por um lado, a adoção das decisões nacionais que serviram de fundamento à inscrição inicial do nome do recorrente nas listas de congelamento de fundos e essa inscrição inicial e, por outro, a adoção dos atos que mantêm o nome do recorrente nas listas em causa, o Conselho se devia basear em elementos de prova mais recentes.

181 Por analogia de fundamentos, há que considerar, como entende o recorrente, que, no caso em apreço, os seis primeiros factos mencionados no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados (v. n.º 144, *supra*), que se desenrolaram entre 2003 e 2008, a saber, mais de nove anos antes da adoção dos atos impugnados, são demasiado antigos para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas.

182 No que respeita à sua data, os sete outros factos mencionados no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados podem dividir-se em dois grupos, a saber, os que se produziram em 2010 e 2011 e os que se produziram em 2014 e 2016. A estes últimos acrescem dois factos mencionados no ponto 15 do anexo A, que ocorreram em 2014.

183 Entre esses factos, o Tribunal Geral considera que os três factos ocorridos em 2010 e 2011, mencionados em sétimo, oitavo e nono lugares no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, são também demasiado antigos para justificar a manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, que datam de 2018. Tendo em conta a exigência imposta pelo Tribunal de Justiça de fazer prova de factos «mais recentes» para fundamentar a manutenção da inscrição do nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas de congelamento de fundos, há que considerar que um desvio de sete ou oito anos não é fundamentalmente diferente de um desvio de nove anos, já declarado demasiado significativo pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584).

184 Daqui resulta que só os quatro últimos factos mencionados no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados e os dois factos mencionados no ponto 15 do anexo A, todos eles ocorridos em 2014 ou 2016, são suficientemente recentes para fundamentar os atos impugnados.

185 Por conseguinte, é apenas em relação a estes seis factos que deve ser analisada a argumentação do recorrente relativa à insuficiência das provas apresentadas pelo Conselho.

186 A este propósito, há que recordar que, segundo jurisprudência, quando uma parte contesta elementos de prova apresentados pela outra parte deve satisfazer dois requisitos de natureza cumulativa.

187 Em primeiro lugar, as suas contestações não podem ter um caráter geral, mas devem revestir um caráter concreto e circunstanciado (v., neste sentido, Acórdão de 16 de setembro de 2013, Duravit e o./Comissão, T-364/10, não publicado, EU:T:2013:477, n.º 55).

188 Em segundo lugar, as contestações relativas à materialidade dos factos devem figurar claramente no primeiro ato processual relativo ao ato impugnado (v., neste sentido, Acórdão de 22 de abril de 2015, Tomana e o./Conselho e Comissão, T-190/12, EU:T:2015:222, n.º 261).

189 Esses requisitos têm por objetivo permitir ao recorrido conhecer com precisão, desde a fase da petição, as acusações que lhe são dirigidas pelo recorrente e poder assim preparar devidamente a sua defesa.

190 No caso em apreço, as críticas relativas aos factos de agosto e de novembro de 2014, mencionados em décimo primeiro e décimo segundo lugar no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, são suficientemente concretas para serem tomadas em consideração pelo Tribunal Geral.

191 Com efeito, relativamente ao facto de agosto de 2014, o recorrente alega, com documento de apoio, no n.º 98 da petição, o seguinte:

«[…] o Hamas nunca organizou nem reivindicou esse rapto. Foi o Governo israelita que lhe imputou falaciosamente a responsabilidade por esse ato trágico para justificar a sua intervenção militar em Gaza em 2014. Posteriormente, várias pessoas particularmente acreditadas, como o antigo chefe do Shin Bet Yuval Diskin, contradisseram na imprensa a análise do Governo israelita sustentando que os raptores eram isolados e agiram por sua própria iniciativa.»

192 Do mesmo modo, no que respeita ao facto de novembro de 2014, o recorrente afirma, com o documento de apoio, o seguinte no n.º 99 da petição:

«[…] o Hamas nunca reivindicou este atentado e, segundo o correspondente do jornal *Le Monde*, os ataques deste género, nomeadamente o de novembro de 2014, são ação de Palestinianos «isolados» que resistem, por sua própria conta e risco, à «abordagem puramente securitária".»

193 Em contrapartida, relativamente ao facto de abril de 2016, mencionado em décimo terceiro lugar no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o recorrente limitou-se a afirmar, no n.º 99 da petição, que «o Hamas nunca organizou nem reivindicou atentados à bomba em 2016, contrariamente ao que o Conselho afirma».

194 Esta crítica é demasiado genérica, à luz dos critérios recordados no n.º 187, *supra*, para poder ser tomada em consideração pelo Tribunal Geral.

195 Quanto ao facto de 7 de julho de 2014, mencionado em décimo lugar, no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o recorrente afirma, no n.º 100 da petição, que as alegações do Conselho «devem ser consideradas à luz do que já foi dito a respeito da guerra de Gaza de 2014, *a fortiori*, no que se refere à sua imputação ao ramo político do Hamas».

196 Uma vez que respeita à questão de saber se um facto ocorrido no contexto de um conflito armado pode ser qualificado de terrorista e não à questão de saber se o facto em causa ocorreu ou não ou se pode ser imputado ao recorrente, esta crítica será analisada mais adiante no âmbito do terceiro fundamento.

197 Os dois factos que datam de 2014, mencionados no ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, não foram objeto de uma contestação concreta e circunstanciada.

198 Resulta do que precede que, entre os seis factos ocorridos em 2014 e 2016, só os de agosto e novembro de 2014 foram criticados validamente.

199 No entanto, estas críticas são inoperantes, uma vez que os outros quatro factos, a saber, os factos de 2014 mencionados no ponto 15 do anexo A da exposição de motivos relativa aos atos impugnados e os factos de 7 de julho de 2014 e de abril de 2016 mencionados em décimo e décimo terceiro lugares no ponto 17 do anexo B, não foram validamente criticados pelo recorrente e, de qualquer modo, são suficientes para justificar a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas.

200 Por conseguinte, sem prejuízo da análise dos argumentos referidos no n.º 196 *supra*, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro de apreciação quanto ao caráter terrorista do recorrente

201 O recorrente considera que, ao adotar os atos impugnados, o Conselho cometeu um erro de apreciação ao qualificar os factos invocados nas exposições dos motivos relativas aos atos impugnados de atos terroristas e ao qualificá-lo de organização terrorista.

202 Resulta dos argumentos do recorrente que essas críticas dizem respeito tanto aos factos em que se basearam as decisões das autoridades competentes que fundamentaram a inscrição do nome do recorrente nas listas de congelamento de fundos como aos factos que justificaram a manutenção dessa inscrição e que são mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados.

203 Para responder a este fundamento, há que estabelecer uma distinção factual entre essas duas categorias.

Quanto aos factos subjacentes às decisões das autoridades competentes nos quais o Conselho se fundamentou para inscrever o nome do recorrente nas listas controvertidas

204 Tendo em conta a resposta dada ao primeiro fundamento, esta primeira parte do terceiro fundamento só deve ser analisada na parte em que diz respeito aos factos que estão na base da decisão do Home Secretary.

205 Quanto a esses factos, importa recordar que, em resposta à primeira parte do sexto fundamento, foi declarado, no n.º 133, *supra*, que não tinham de ser indicados pelo Conselho nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados.

206 Por conseguinte, não se pode pedir a esta instituição que verifique a qualificação desses factos efetuada pela autoridade nacional e apresente, nos atos impugnados, o resultado dessa qualificação.

207 Isto é tanto mais válido na medida em que a decisão do Home Secretary emana de um Estado-Membro para o qual o artigo 1.º, n.º 4, da Posição Comum 2001/931 e o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 instituíram uma forma de cooperação específica com o Conselho, impondo, para esta instituição, o dever de, na medida do possível, confiar na apreciação da autoridade nacional competente (Acórdãos de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 133, e de 4 de dezembro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-284/08, EU:T:2008:550, n.º 53).

208 Por conseguinte, as críticas da recorrente relativas aos factos em que se fundamenta a decisão do Home Secretary são inoperantes.

Quanto aos factos invocados pelo Conselho para manter o nome do recorrente nas listas controvertidas e mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados

209 Nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados, o Conselho qualificou, por um lado, os factos referidos no ponto 15 do anexo A de atos terroristas na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea iii), a), d), f), g) e i), da Posição Comum 2001/931, com vista a alcançar os objetivos enunciados no artigo 1.º, n.º 3, alíneas i) e ii), da mesma posição comum, e, por outro, os factos referidos no ponto 17 do anexo B de atos terroristas na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea iii), a), b), c) e f), da Posição Comum 2001/931, com vista a alcançar os objetivos enunciados no artigo 1.º, n.º 3, alíneas i) e ii), da mesma posição comum.

210 O recorrente alega que o Conselho cometeu um erro ao conferir aos factos em causa a qualificação de atos terroristas. Antes de mais, o facto de os atos em causa terem ocorrido todos no âmbito da guerra de ocupação levada a cabo por Israel na Palestina deveria tê-lo levado a não adotar esta qualificação a seu respeito. Em seguida, mesmo admitindo que esses factos estejam demonstrados, os atos aos quais se reportam tinham sido cometidos para libertar o povo palestiniano, e não com os objetivos indicados pelo Conselho e referidos no artigo 1.º, n.º 3, alíneas i), ii) e iii), da Posição Comum 2001/931.

211 Com estes argumentos, o recorrente alega que o Conselho deveria ter tomado em consideração, na qualificação dos factos referidos no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, a circunstância de o conflito israelo-palestiniano estar abrangido pelo direito dos conflitos armados e ter por objetivo libertar o povo palestiniano.

212 A este propósito, há que salientar que, segundo jurisprudência assente, a existência de um conflito armado na aceção do direito humanitário internacional não exclui a aplicação das disposições do direito da União relativas à prevenção do terrorismo, tais como a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001, a eventuais atos de terrorismo cometidos nesse quadro (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 57; v., também, neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2017, A e o., C-158/14, EU:C:2017:202, n.ºs 95 a 98).

213 Com efeito, por um lado, a Posição Comum 2001/931 não faz nenhuma distinção no que respeita ao seu âmbito de aplicação consoante o ato em causa seja ou não cometido no quadro de um conflito armado na aceção do direito humanitário internacional. Por outro lado, os objetivos da União e dos seus Estados-Membros, no âmbito desta posição comum, são combater o terrorismo, independentemente das formas que este possa tomar, em conformidade com os objetivos do direito internacional em vigor (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 58).

214 A este propósito, importa recordar que foi para pôr em prática, ao nível da União, a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (v. n.º 1 *supra*), que «reafirma a necessidade de combater, por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, assinada em S. Francisco, em 26 de junho de 1945, as ameaças à paz e à segurança internacionais que os atos de terrorismo representam» e «reconhece a necessidade de os Estados complementarem a cooperação internacional através da adoção de medidas adicionais para prevenir e reprimir nos seus territórios, por todos os meios lícitos, o financiamento e a preparação de quaisquer atos terroristas», que o Conselho adotou a Posição Comum 2001/931 (v. considerandos 5 a 7 desta posição comum), e posteriormente, em conformidade com esta posição comum, o Regulamento n.º 2580/2001 (v. considerandos 3, 5 e 6 deste regulamento) (Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 59).

215 Esta posição não é alterada pelos argumentos seguintes.

216 Em primeiro lugar, o recorrente objeta que, no Acórdão de 14 de março de 2017, A e o. (C-158/14, EU:C:2017:202, n.º 87), o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre o caso em que o conflito armado procede do direito à autodeterminação, que constitui um princípio de direito consuetudinário. Qualificar de atos terroristas as ações de um movimento de libertação nacional como o Hamas ou o Hamas-Izz al-Din al-Qassem que resiste à ocupação ilegal do território palestiniano pelo Estado de Israel viola este princípio.

217 A este propósito, importa salientar que, como refere o recorrente, o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Conselho/Frente Polisário (C-104/16 P, EU:2016:973, n.º 88), considerou que o princípio consuetudinário da autodeterminação recordado, designadamente, no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas é um princípio de direito internacional aplicável a todos os territórios não autónomos e a todos os povos que não tenham ainda alcançado a independência.

218 Sem tomar posição sobre a sua aplicação no presente processo, importa salientar que este princípio não implica que, para exercer o direito à autodeterminação, um povo ou os habitantes de um território possam recorrer a meios abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931.

219 Com efeito, há que distinguir entre, por um lado, o objetivo que um povo ou os habitantes de um território pretendem atingir e, por outro, os comportamentos que implementam para o alcançar.

220 Ora, como já se referiu nos n.ºs 212 a 214, *supra*, as regras adotadas na União para lutar contra o terrorismo aplicam-se a todas as formas que este pode assumir, independentemente do objetivo do conflito, sempre que são adotados comportamentos que preenchem as condições e os requisitos expressos nas mesmas.

221 Em segundo lugar, o recorrente nega a intenção de instaurar um Estado islâmico que lhe foi imputada pelo Conselho na exposição de motivos relativa aos atos impugnados e que justificou a inscrição do seu nome nas listas controvertidas.

222 É verdade que, no início da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, o Conselho afirma:

«Harakat al-Muqawamah al-Islamiyyah (Hamas) é um grupo que pretende acabar com a ocupação israelita na Palestina e criar um estado islâmico.»

223 Todavia, resulta de toda a exposição de motivos relativa aos atos impugnados que não é esta afirmação que fundamenta a inscrição ou a reinscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas.

224 Conforme resulta da análise do primeiro, segundo e sexto fundamentos *supra*, a inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas assenta na decisão do Home Secretary e a sua reinscrição na manutenção desta última decisão, bem como nos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, dentro dos limites indicados no âmbito da análise do segundo fundamento.

225 Em todos os atos impugnados, a frase destacada pela recorrente desempenha apenas um papel contextual cuja natureza errónea, caso fosse demonstrada, não poderia conduzir à anulação desses atos.

226 Por estas razões, há que julgar o terceiro fundamento improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio de não ingerência

227 O recorrente alega que, ao adotar os atos impugnados, o Conselho violou o princípio de não ingerência, que resulta do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas e constitui um princípio de *jus cogens*, que decorre da igualdade soberana dos Estados em direito internacional. Este princípio proíbe que um Estado ou um governo possa ser considerado uma entidade terrorista.

228 Ora, o Hamas não é uma simples organização não governamental, e ainda menos um movimento informal, mas um movimento político legal que venceu as eleições na Palestina e que forma o cerne do Governo palestiniano. Tendo sido o Hamas levado a desempenhar funções que ultrapassam as de um partido político comum, os seus atos em Gaza são equiparáveis aos de uma autoridade estatal e não podem, por essa razão, ser condenados sob o ponto de vista das medidas antiterroristas. Entre as pessoas e entidades cujos nomes estão inscritos nas listas controvertidas, o recorrente é o único que se encontra nessa situação.

229 A este respeito, há que salientar que, na medida em que constitui um corolário do princípio da igualdade soberana dos Estados, o princípio de não ingerência, também denominado princípio de não intervenção, é um princípio de direito internacional consuetudinário que implica o direito de qualquer Estado soberano conduzir os seus assuntos sem ingerência externa.

230 Como salienta o Conselho, este princípio de direito internacional é enunciado em proveito dos Estados soberanos, e não em proveito de grupos ou de movimentos. (v. Acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho, T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885, n.º 69 e jurisprudência referida).

231 Uma vez que não constitui um Estado nem o governo de um Estado, o Hamas não pode beneficiar do princípio de não ingerência.

232 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à insuficiente tomada em consideração da evolução da situação devido ao decurso do tempo

233 O recorrente acusa o Conselho de não ter procedido corretamente à revisão prevista no artigo 1.º, n.º 6, da Posição Comum 2001/931, por diversas razões.

234 Em primeiro lugar, para manter a inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, o Conselho limitou-se a afirmar que as decisões nacionais continuavam em vigor e a enumerar, no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, um conjunto de factos

sem verificar se a manutenção da sua designação como organização terrorista estrangeira pela decisão americana de revisão de 27 de julho de 2012 se baseava em provas e indícios sérios e se esses factos deviam ser qualificados de terroristas na aceção da Posição Comum 2001/931.

235 Em todo o caso, a decisão americana de revisão de 27 de julho de 2012 é demasiado antiga para justificar a manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas e esta obsolescência não pode ser mitigada pela decisão do Reino Unido de setembro de 2016, que apenas diz respeito ao Hamas-Izz al-Din al-Qassem.

236 A este propósito, há que recordar que, como resulta dos n.os 138 a 144 e 161 a 163, *supra*, a reinscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas se baseia na manutenção em vigor da decisão do Home Secretary e, dentro dos limites indicados no âmbito da análise do segundo fundamento, nos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados.

237 Uma vez que se referem à decisão americana de revisão de 27 de julho de 2012, as críticas formuladas pelo recorrente no âmbito do presente fundamento são inoperantes, uma vez que a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas não se baseou legalmente nessa decisão.

238 Em segundo lugar, o recorrente alega que os factos cometidos entre 2014 e 2016 não podiam ser imputados ao Hamas ou ao Hamas-Izz al-Din al-Qassem.

239 Uma vez que esta crítica já foi analisada no âmbito do segundo fundamento, remete-se para o n.º 176, *supra*.

240 Em terceiro lugar, o recorrente acusa o Conselho de não ter considerado nenhum elemento a seu favor. A este propósito, sublinha, por um lado, que a carta do Hamas, publicada em 2017, baseia a sua ação no princípio da autodeterminação e admite o respeito das fronteiras estabelecidas pelo Plano da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1967 e, por outro, que, segundo os observadores, desde 2014, os atos de violência são cometidos por pessoas isoladas, tendo o Hamas-Izz al-Din al-Qassem respeitado o cessar-fogo.

241 A este propósito, há que salientar que, na sequência das correspondências de 30 de novembro de 2017 e de 22 de março de 2018, o recorrente, não obstante o convite que o Conselho lhe fez, não entrou em contacto com esta instituição para alegar esses elementos a seu favor. Nestas condições, esta instituição não pode ser acusada de não os ter tomado em consideração nas exposições de motivos relativas aos atos impugnados.

242 Em todo o caso, resulta da análise do segundo fundamento que a reinscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas se baseou de forma juridicamente bastante na manutenção em vigor da decisão do Home Secretary e nos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados, nos limites referidos no âmbito da análise deste fundamento.

243 Por conseguinte, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação do princípio do respeito dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva

244 O sétimo fundamento divide-se em duas partes.

Quanto à primeira parte do sétimo fundamento

245 Na primeira parte do seu sétimo fundamento, o recorrente considera que, quando se apoia em decisões nacionais adotadas por uma autoridade de um Estado terceiro, o Conselho é obrigado a verificar se os direitos processuais foram concretamente respeitados durante o procedimento nacional que conduziu à adoção dessas medidas e o Tribunal Geral deve fiscalizar se essa análise foi efetuada.

246 O recorrente considera que, no caso em apreço, os seus direitos processuais não foram respeitados pelas autoridades americanas. Com efeito, não recebeu nenhuma informação relativamente à decisão de que tinha sido objeto nos Estados Unidos, quando essa notificação era perfeitamente possível, uma vez que é bem conhecido em Damasco (Síria) e em Gaza. Por conseguinte, foi impedido de apresentar as suas observações e de exercer o seu direito de recurso. Ainda que a legislação americana preveja um recurso jurisdicional, a falta de notificação e de fundamentação violou o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. *Au minimum*, o Conselho devia provar que o Governo dos Estados Unidos tentou notificar o recorrente e que esta tentativa fracassou.

247 Tendo em conta que, por um lado, em resposta ao primeiro fundamento, o Tribunal Geral considerou que as decisões americanas não podiam validamente basear a inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas e que, por outro, a reinscrição do seu nome nessas listas se baseia na manutenção da decisão do Home Secretary e dos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados (v. n.os 138 a 144 e 161 a 163, *supra*), e não sobre as decisões que provêm desses factos, a primeira parte do sétimo fundamento não pode ser utilmente invocada.

Quanto à segunda parte do sétimo fundamento

248 Na segunda parte do seu sétimo fundamento, o recorrente sustenta que o Conselho violou o princípio do respeito dos direitos de defesa durante o procedimento que conduziu à adoção dos atos impugnados, e isto por três razões.

249 Em primeiro lugar, o recorrente acusa o Conselho de não lhe ter transmitido as provas e indícios sérios em que se baseavam as decisões americanas para que pudesse dar a conhecer o seu ponto de vista sobre estes últimos.

250 Dado que, no âmbito do primeiro fundamento, o Tribunal Geral declarou que as decisões americanas não podiam validamente basear a inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas e que, por outro lado, a reinscrição do seu nome nessas listas se baseou na manutenção da decisão do Home Secretary e dos factos mencionados no ponto 15 do anexo A e no ponto 17 do anexo B da exposição de motivos relativa aos atos impugnados (v. n.os 138 a 144 e 161 a 163, *supra*), e não sobre as decisões que provêm desses factos, essa argumentação deve ser afastada por ser inoperante.

251 Em segundo lugar, o recorrente acusa o Conselho de não lhe ter comunicado, previamente à adoção dos atos impugnados, as informações e os elementos de prova relativos aos factos que não provinham de decisões nacionais e de não o ter ouvido quanto a essas informações e elementos de prova. Considera também que o Conselho devia ter esclarecido na correspondência de 30 de novembro de 2017 que tinha o direito de lhos pedir.

252 A este propósito, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência, é apenas a pedido da parte interessada que o Conselho está obrigado a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais referentes à medida em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 92; de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 87; e de 28 de julho de 2016, Tomana e o./Conselho e Comissão, C-330/15 P, não publicado, EU:C:2016:601, n.º 66 e jurisprudência referida).

253 Ora, no caso em apreço, o recorrente não apresentou tal pedido.

254 Quanto ao facto de a correspondência de 30 de novembro de 2017 não mencionar expressamente a possibilidade de o recorrente pedir ao Conselho as informações e os elementos de prova relativos aos factos que não provinham de decisões nacionais, há que observar que essa correspondência mencionava o endereço para o qual o recorrente podia enviar observações relativamente à intenção do Conselho de manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas de março de 2018. É evidente que lhe era possível utilizar esse endereço para pedir as referidas informações e os referidos elementos de prova, o que não fez.

255 Nestas condições, os atos de março de 2018 não podem ser anulados por o Conselho não ter comunicado as informações e os elementos de prova relativos aos factos que não provinham de decisões nacionais.

256 Em terceiro lugar, o recorrente considera que as correspondências de 22 de março e de 31 de julho de 2018, que continham as exposições de motivos relativas aos atos impugnados, lhe deviam ter sido dirigidas, e não à sua advogada, tendo em conta que é bem conhecido em Damasco e em Doha (Qatar).

257 A este propósito, há que salientar que a obrigação de notificar individualmente uma fundamentação concreta e precisa às pessoas e entidades contra as quais são adotadas medidas restritivas visa essencialmente completar a publicação de um aviso no Jornal Oficial, na medida em que este último indica às pessoas ou às entidades em causa que foram tomadas medidas restritivas a seu respeito e as convida a requerer a comunicação da exposição de motivos dessas medidas, fornecendo o endereço exato para o qual esse requerimento pode ser enviado. A notificação individual às pessoas e entidades em causa não é, portanto, o único mecanismo utilizado para as informar das medidas tomadas a seu respeito (Acórdão de 14 de dezembro de 2018, Hamas/Conselho, T-400/10 RENV, sob recurso, EU:T:2018:966, n.º 175).

258 Por outro lado, resulta da jurisprudência que a obrigação de notificar individualmente a exposição de motivos das medidas restritivas não se aplica em todos os casos, mas apenas quando tal seja possível (v. Acórdão de 14 de dezembro de 2018, Hamas/Conselho, T-400/10 RENV, objeto de recurso, EU:T:2018:966, n.º 176 e jurisprudência referida).

259 Ora, no caso em apreço, verifica-se que, mesmo no âmbito do presente processo, a morada do recorrente permanece desconhecida, uma vez que a única informação fornecida pelo recorrente ao Tribunal Geral se limita ao nome de uma cidade e de um país (Doha no Qatar e Gaza) (v., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 2018, Hamas/Conselho, T-400/10 RENV, objeto de recurso, EU:T:2018:966, n.º 177).

260 Por conseguinte, o Conselho podia, além de publicar os Avisos de 22 de março e de 31 de julho de 2018, endereçar à advogada do recorrente as exposições de motivos relativas aos atos impugnados.

261 Tendo em conta todos os elementos que precedem, o sétimo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao oitavo fundamento, relativo à «falta de autenticação das exposições de motivos»

262 Na resposta que deu, em 19 de março de 2019, à questão que lhe tinha sido submetida, em 1 de março precedente, pelo Tribunal Geral no âmbito de uma medida de organização do processo, o recorrente invoca um oitavo fundamento, relativo à «falta de autenticação das exposições de motivos».

263 O recorrente observa que as exposições de motivos relativas aos atos impugnados, que foram enviadas pelo Conselho à sua advogada pelas correspondências de 22 de março e 31 de julho de 2018, não estavam assinadas pelo presidente desta instituição e, consequentemente, não estavam autenticadas, contrariamente ao exigido pelo artigo 15.º do Regulamento Interno do Conselho, conforme adotado pela Decisão 2009/937/UE, de 1 de dezembro de 2009 (JO 2009, L 325, p. 35).

264 O recorrente alega que, na falta dessa autenticação, não pode ter a certeza de que as exposições de motivos que lhe foram transmitidas correspondem às adotadas pelo Conselho.

265 Sem concluir pela inadmissibilidade do fundamento, o Conselho declara, nas suas observações sobre o oitavo fundamento, que o recorrente apenas o suscitou numa resposta a uma questão do Tribunal Geral e que não o tinha invocado nem na petição nem no articulado de adaptação.

266 A este propósito, importa recordar que, nos termos do artigo 84.º do Regulamento de Processo, é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

267 No caso em apreço, o oitavo fundamento foi alegado pelo recorrente numa resposta dada a uma questão colocada pelo Tribunal Geral no âmbito de uma medida de organização do processo, quando poderia ter sido suscitado logo na fase da petição. Por conseguinte, deve ser considerado inadmissível.

268 No entanto, o Tribunal Geral pode, a todo o tempo e oficiosamente, ouvidas as partes, decidir sobre um fundamento de ordem pública (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.os 48 e 49 e jurisprudência referida).

269 Uma vez que a falta de autenticação constitui uma violação de uma formalidade essencial na aceção do artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 76), o oitavo fundamento reveste caráter de ordem pública (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 67, e de 30 de março de 2000, VBA/Florimex e o., C-265/97 P, EU:C:2000:170, n.º 114), pelo que há que analisá-lo.

270 Quanto ao mérito, há que recordar que o artigo 297.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE enuncia o seguinte:

«Os atos não legislativos adotados sob a forma de regulamentos, de diretivas e de decisões que não indiquem destinatário são assinados pelo presidente da instituição que os adotou.»

271 Acresce que, o artigo 15.º do Regulamento Interno do Conselho prevê:

«O texto dos atos adotados pelo […] Conselho […] é assinado pelo presidente em exercício no momento da sua adoção e pelo secretário-geral. O secretário-geral pode delegar nos diretores-gerais do Secretariado-Geral o seu poder de assinar.»

272 No Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 75), referido pelo recorrente, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito de uma decisão adotada pela Comissão Europeia, que a autenticação prevista pelo Regulamento Interno desta instituição tinha por finalidade garantir a segurança jurídica ao cristalizar o texto aprovado pelo colégio nas línguas em que faz fé.

273 Segundo o Tribunal de Justiça, a autenticação prevista no Regulamento Interno da Comissão permite verificar, em caso de contestação, a correspondência perfeita entre os textos notificados ou publicados e o texto aprovado pela instituição e, por esta forma, a vontade do seu autor (Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 75).

274 Daqui decorre que, segundo o Tribunal de Justiça, a autenticação dos atos exigida pelo Regulamento Interno da Comissão constitui, na aceção do artigo 263.º TFUE, uma formalidade essencial cuja violação pode dar lugar a um recurso de anulação (Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 76).

275 Estas regras, enunciadas no Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.ºs 75 e 76), a propósito de atos da Comissão, devem ser transpostas para os atos do Conselho.

276 Tal como para os atos da Comissão, o princípio da segurança jurídica impõe que os terceiros disponham de um meio de verificar se os atos do Conselho, que são publicados ou notificados, correspondem aos que foram adotados.

277 O mesmo se aplica mesmo se, diferentemente da Comissão, o Conselho não constitua um órgão colegial. Com efeito, no Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92 P, EU:C:1994:247), o Tribunal de Justiça baseou-se, designadamente para justificar a obrigação de autenticar os atos, na necessidade de garantir a segurança jurídica, ao permitir verificar, em caso de contestação, a correspondência perfeita entre os textos notificados ou publicados e o texto aprovado pela instituição. Ora, a segurança jurídica é um princípio geral de direito que se aplica a todas as instituições, particularmente quando, como no caso em apreço, adotam atos destinados a produzir efeitos na situação jurídica de pessoas coletivas ou singulares.

278 No caso em apreço, é pacífico que as exposições de motivos relativas aos atos impugnados que foram transmitidas ao recorrente não estão assinadas, mas apresentam-se, em si próprias, como documentos datilografados sem cabeçalho e sem nenhuma menção, nem mesmo uma data, que permita identificá-las como atos emanados do Conselho e determinar o momento em que foram adotadas.

279 Em anexo às suas observações sobre o oitavo fundamento, o Conselho enviou ao Tribunal Geral os atos impugnados, datados e assinados pelo seu presidente e pelo seu secretário-geral.

280 No entanto, é forçoso constatar que estes atos não contêm as exposições de motivos que justificam a sua adoção.

281 Ora, nos termos do artigo 296.º TFUE, os atos adotados pelo Conselho devem ser fundamentados, uma vez que esta disposição exige, em conformidade com jurisprudência constante, que a instituição em causa exponha as razões que a levaram a adotá-los, a fim de permitir ao interessado conhecer as justificações das medidas tomadas e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 50 e jurisprudência referida).

282 A parte decisória de um ato só pode ser compreendido e o seu alcance medido à luz dos respetivos fundamentos. Uma vez que a parte decisória e a fundamentação constituem um todo indissociável (Acórdãos de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, EU:C:1994:247, n.º 67, e de 18 de janeiro de 2005, Confédération Nationale du Crédit Mutuel/Comissão, T-93/02, EU:T:2005:11, n.º 124), não pode ser feita nenhuma distinção entre os fundamentos e a parte decisória de um ato para a aplicação das disposições que exigem a sua autenticação. Quando, como no caso em apreço, o ato e a exposição de motivos constam de documentos distintos, ambos devem ser autenticados, como exigem essas disposições, sem que a presença de uma assinatura num possa dar lugar à presunção, ilidível ou inilidível, de que o segundo foi, também ele, autenticado.

283 Como o próprio Conselho reconhece no n.º 29 das suas observações sobre o oitavo fundamento, a assinatura dos seus atos é uma formalidade essencial. Consequentemente, quando se verifica que não foi respeitada no caso em apreço, os atos impugnados devem ser anulados.

284 Esta análise é contestada pelo Conselho.

285 Em primeiro lugar, o Conselho alega que a jurisprudência lhe impõe que separe, no âmbito da Posição Comum 2001/931, as exposições de motivos dos próprios atos. Por conseguinte, no que respeita às medidas restritivas adotadas pelo Conselho, é da jurisprudência que resulta a situação atual, na qual os atos estão assinados, mas não as exposições de motivos, pelo que não lhe pode ser dirigida nenhuma censura a este respeito e os atos não podem, consequentemente, ser anulados.

286 A este propósito, há que salientar que, nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, todos os atos devem ser fundamentados e que, como se sublinhou no n.º 282, *supra*, a parte decisória e os fundamentos de uma decisão constituem um todo indivisível.

287 É verdade que, tendo em conta o facto de que a publicação detalhada dos factos imputados às pessoas e entidades em causa poderia colidir com as considerações imperativas de interesse geral e prejudicar os seus interesses legítimos, se admitiu que a publicação do dispositivo e de uma fundamentação geral de medidas de congelamento de fundos no Jornal Oficial era suficiente, sem esquecer que a fundamentação específica e concreta dessa decisão devia ser formalizada e levada ao conhecimento dos interessados por qualquer outra via adequada (v., neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, EU:T:2006:384, n.º 147).

288 Todavia, esta tolerância apenas diz respeito à publicação dos atos e não aos próprios atos, pelo que não afeta a obrigação, prevista no artigo 297.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE e no artigo 15.º do Regulamento Interno do Conselho, de os assinar.

289 Em segundo lugar, o Conselho refere que os atos impugnados e as exposições de motivos que lhes subjazem foram adotados simultaneamente pelos Estados-Membros no termo de um procedimento escrito rigoroso, conforme previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Interno.

290 Primeiro, o grupo de trabalho competente do Conselho, a saber, o grupo «Medidas restritivas de combate ao terrorismo» (COMET), discutiu a eventual reinscrição do nome do recorrente com base na exposição de motivos existente e considerou que não havia nenhuma nova informação favorável à supressão do seu nome da lista. Nesta base, o COMET finalizou as exposições de motivos de todas as entidades e pessoas em causa.

291 Segundo, em 5 de março e 3 de julho de 2018, respetivamente, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentou as suas propostas com vista à adoção dos atos impugnados. Em 8 de março e em 5 de julho de 2018, estas propostas foram analisadas por um grupo de trabalho do Conselho, a saber o Grupo «Conselheiros para as Relações Externas» (RELEX), que finalizou o texto dos projetos.

292 Terceiro, o Secretariado-Geral do Conselho preparou uma nota para o Comité de Representantes Permanentes (Coreper) e para o Conselho apresentando todos os documentos que deveriam ser aprovados. Nesta base, o Secretariado-Geral do Conselho abriu então procedimentos escritos em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Interno do Conselho. Os documentos que deram início a estes procedimentos escritos detalhavam com precisão os documentos abrangidos e, entre esses documentos, figuravam tanto os projetos de atos impugnados como os projetos de exposição de motivos que lhes diziam respeito. Todas as delegações dos Estados-Membros deram o seu acordo a estes projetos.

293 Da observância destes procedimentos e dos documentos a que deram origem resulta com certeza que os atos impugnados, incluindo as exposições de motivos, foram adotados pelo Conselho e são o resultado da sua vontade.

294 Este argumento não pode ser acolhido.

295 A este propósito, importa recordar que a assinatura dos atos do Conselho pelo seu presidente e pelo seu secretário-geral, prevista no artigo 297.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE e no artigo 15.º do Regulamento Interno do Conselho, visa designadamente permitir a terceiros assegurarem-se de que os atos que lhes foram notificados foram efetivamente adotados por esta instituição.

296 Por outras palavras, a autenticação dos atos do Conselho pode ser analisada como a materialização da declaração feita pelo presidente e pelo secretário-geral dessa instituição de que os atos em causa foram efetivamente adotados por esta.

297 Esta formalidade não pode ser substituída pela descrição do procedimento seguido no Conselho para adotar esses atos. Quando o Tratado e o Regulamento Interno de uma instituição exigem que esta última cumpra uma formalidade específica destinada a assegurar o respeito do princípio da segurança jurídica em benefício de terceiros, a saber, a assinatura dos atos por ela adotados, essa instituição não se pode dispensar dessa formalidade com o fundamento de que foram respeitadas as regras processuais previstas no regulamento de ordem interna.

298 Em terceiro lugar, o Conselho alega que, no presente processo, o contexto factual é diferente do do processo que deu origem ao Acórdão de 15 de junho de 1994, Comissão/BASF e o. (C-137/92 P, EU:C:1994:247), no qual a decisão impugnada não correspondia à versão adotada pela Comissão. Tal situação não poderia ocorrer em relação aos atos do Conselho devido aos procedimentos internos que são aplicados e o recorrente não apresentou, aliás, nenhum elemento que sugira que as exposições de motivos foram alteradas após a sua adoção.

299 A este propósito, importa salientar que, segundo jurisprudência, a falta de autenticação de um ato constitui, por si só, uma violação de uma formalidade essencial, sem que seja necessário demonstrar, além disso, que o ato está afetado por outro vício ou que a falta de autenticação causou um prejuízo a quem a invoca (Acórdãos de 6 de abril de 2000, Comissão/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, n.º 42, e de 6 de abril de 2000, Comissão/Solvay, C-287/95 P e C-288/95 P, EU:C:2000:189, n.º 46).

300 Na medida do necessário, há que declarar que, em nenhum momento, o Conselho alegou nos seus articulados a impossibilidade de proceder à autenticação das exposições de motivos relativas aos atos impugnados.

301 Tendo as assinaturas do presidente e do secretário-geral do Conselho sido apostas nos atos impugnados, também podiam ser apostas na exposição de motivos que lhes diziam respeito. Deviam tê-lo sido, uma vez que os atos impugnados e as suas exposições de motivos eram objeto de documentos distintos e, conforme resulta dos n.ºs 281 e 282, *supra*, os segundos constituíam o complemento indispensável dos primeiros.

302 Conforme referido no n.º 283, *supra*, o próprio Conselho reconheceu a importância da assinatura dos atos jurídicos que adota, qualificando-a, no ponto 29 da sua resposta à questão do Tribunal Geral, de formalidade essencial.

303 Por último, o Conselho alega que, embora o Tribunal Geral considere que os atos impugnados estavam afetados por um vício de forma, esse vício não era suficiente para anular os atos impugnados.

304 Este argumento também deve ser rejeitado. Uma vez que a assinatura dos atos do Conselho pelo seu presidente e pelo seu secretário-geral constitui uma formalidade essencial, a sua violação deve, segundo jurisprudência, conduzir à anulação dos atos impugnados (v., neste sentido, Acórdão de 24 de junho de 2015, Espanha/Comissão, C-263/13 P, EU:C:2015:415, n.º 56 e jurisprudência referida).

305 Em conclusão, dado que as exposições de motivos relativas aos atos impugnados não foram assinadas pelo presidente do Conselho nem pelo seu secretário-geral, apesar de figurarem em documentos distintos, há que julgar procedente o oitavo fundamento e anular os atos impugnados, na parte em que dizem respeito ao recorrente.

Quanto às despesas

306 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

307 Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo recorrente, em conformidade com o pedido deste.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) **A Decisão (PESC) 2018/475 do Conselho, de 21 de março de 2018, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revoga a Decisão (PESC) 2017/1426, o Regulamento de Execução (UE) 2018/468 do Conselho, de 21 de março de 2018, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, 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 o Regulamento de Execução (UE) 2017/1420, a Decisão (PESC) 2018/1084 do Conselho, de 30 de julho de 2018, que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e que revoga a Decisão 2018/475, e o Regulamento de Execução (UE) 2018/1071 do Conselho, de 30 de julho de 2018, que dá execução ao artigo 2.º, n.º 3, 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 o Regulamento de Execução 2018/468, são anulados na parte em que dizem respeito ao «"Hamas", incluindo o "Hamas-Izz al-Din al-Qassem"».**

2) **O Conselho de União Europeia suportará as suas próprias despesas bem como as efetuadas pelo Hamas.**

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de setembro de 2019.

Assinaturas