Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

15 de junho de 2017 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Luta contra o terrorismo — Medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs — Regulamento (CE) n.º 881/2002 — Congelamento dos fundos e dos recursos económicos de pessoas singulares e coletivas incluídas numa lista estabelecida pelo Comité de Sanções das Nações Unidas — Reinscrição dos nomes dessas pessoas na lista que figura no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 após anulação da inscrição inicial — Extinção da pessoa coletiva no decurso da instância — Capacidade judiciária»

No processo C-19/16 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 7 de janeiro de 2016,

Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, residente em Al Sharkasa, Misrata (Líbia),

Ghunia Abdrabbah, residente em Birmingham (Reino Unido),

Taher Nasuf, residente em Manchester (Reino Unido),

Sanabel Relief Agency Ltd, com sede em Birmingham,

representados por N. Garcia-Lora, solicitor, e E. Grieves, barrister,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por F. Ronkes Agerbeek, D. Gauci e J. Norris-Usher, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Conselho da União Europeia, representado por G. Étienne, J.-P. Hix e H. Marcos Fraile, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: M. Vilaras (relator), presidente de secção, J. Malenovský e D. Šváby, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah e Taher Nasuf, bem como a Sanabel Relief Agency Ldt, pedem a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 28 de outubro de 2015, Al-Faqih e o./Comissão (T-134/11, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2015:812), que negou provimento aos seus recursos de anulação, por um lado, do Regulamento (UE) n.º 1138/2010 da Comissão, de 7 de dezembro de 2010, que altera pela 140.ª vez o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã (JO 2010, L 322, p. 4), e, por outro, do Regulamento (UE) n.º 1139/2010 da Comissão, de 7 de dezembro de 2010, que altera pela 141.ª vez o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã (JO 2010, L 322, p. 6) (a seguir «atos controvertidos»), na parte em que estes atos lhes dizem respeito.

Antecedentes do litígio

2 Os antecedentes do litígio, conforme foram expostos pelo Tribunal Geral nos n.ºs 4 a 20 do acórdão recorrido, podem ser resumidos da seguinte forma.

3 No âmbito da implementação da Resolução 1390 (2002) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foram aplicadas aos recorrentes medidas restritivas de congelamentos dos seus fundos e de outros ativos financeiros, adotadas em aplicação do Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos e prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos talibã do Afeganistão (JO 2002, L 139, p. 9). Este regulamento tinha sido adotado em execução do artigo 3.º da Posição Comum 2002/402/PESC do Conselho, de 27 de maio de 2002, relativa a medidas restritivas contra Osama Bin Laden, os membros da organização Al-Qaida e os talibã, bem como contra outros indivíduos, grupos, empresas e entidades a eles associados e que revoga as Posições Comuns 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC (JO 2002 L 139, p. 4).

4 Os nomes dos recorrentes foram inscritos pela primeira vez na lista de pessoas, entidades e organismos visados pelo congelamento dos fundos imposto pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 881/2002, que figura no Anexo I do referido regulamento (a seguir «lista controvertida»), pelo Regulamento (CE) n.º 246/2006 da Comissão, de 10 de fevereiro de 2006, que altera pela sexagésima terceira vez o Regulamento n.º 881/2002 (JO 2006, L 40, p. 13). Este último regulamento tinha sido adotado na sequência de uma decisão do Comité de Sanções das Nações Unidas (a seguir «Comité de Sanções») de

7 de fevereiro de 2006, que altera a lista das pessoas, grupos e entidades aos quais se devia aplicar o congelamento de fundos e de recursos económicos elaborada nos termos da Resolução 1390 (2002), nela inscrevendo nomeadamente o nome dos recorrentes.

5 Na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461), o Conselho da União Europeia adotou o Regulamento (UE) n.º 1286/2009, de 22 de dezembro de 2009, que altera o Regulamento n.º 881/2002 (JO 2009, L 346, p. 42), para instituir um procedimento de inclusão na lista controvertida que garantisse o respeito pelos direitos fundamentais de defesa das pessoas em causa e, em especial, o respetivo direito de audição.

6 Através do acórdão de 29 de setembro de 2010, Al-Faqih e o./Conselho (T-135/06 a T-138/06, não publicado, EU:T:2010:412), o Tribunal Geral anulou o artigo 2.º do Regulamento n.º 881/2002, na parte em que dizia respeito aos recorrentes.

7 Através do Regulamento n.º 1138/2010, a Comissão Europeia reinscreveu o nome da Sanabel Relief Agency na lista controvertida. O considerando 3 do referido regulamento expõe que a Comissão comunicou à Sanabel Relief Agency, em agosto de 2009, a exposição de motivos do Comité de Sanções e em seguida, em julho de 2010, uma «exposição de motivos conexa», e que a Sanabel Relief Agency apresentou as suas observações relativas a estas duas exposições.

8 Através do Regulamento n.º 1139/2010, a Comissão reinscreveu igualmente os nomes de A. Al-Faqih, G. Abdrabbah e T. Nasuf na referida lista. O considerando 3 do referido regulamento expõe que a Comissão lhes forneceu uma exposição de motivos, em 22 de setembro, 7 de agosto e 11 de agosto de 2009, depois de ter sido interposto o recurso que deu origem ao acórdão de 29 de setembro de 2010, Al-Faqih e o./Conselho (T-135/06 a T-138/06, não publicado, EU:T:2010:412).

9 Posteriormente, dando seguimento a uma decisão do Comité de Sanções de 22 de junho de 2011, a Comissão, através do seu Regulamento de Execução (UE) n.º 640/2011, de 30 de junho de 2011, que altera pela 152.ª vez o Regulamento n.º 881/2002 (JO 2011, L 173, p. 1), retirou da lista controvertida os nomes de A. Al-Faqih, G. Abdrabbah e T. Nasuf.

10 Dando igualmente seguimento a uma decisão do Comité de Sanções de 8 de outubro de 2013, a Comissão, através do seu Regulamento de Execução (UE) n.º 996/2013, de 17 de outubro de 2013, que altera pela 205.ª vez o Regulamento n.º 881/2002 (JO 2013, L 277, p. 1), retirou da lista controvertida o nome da Sanabel Relief Agency.

Acórdão recorrido

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de março de 2011, A. Al-Faqih, G. Abdrabbah e T. Nasuf, bem como a Sanabel Relief Agency, interpuseram um recurso de anulação dos Regulamentos n.ºs 1138/2010 e 1139/2010, na parte em que estes atos lhes dizem respeito.

12 Os recorrentes invocaram quatro fundamentos de recurso, sendo um relativo ao processo de reexame levado a cabo pela Comissão sobre a Sanabel Relief Agency e dizendo os outros três respeito ao processo relativo a A Al-Faqih, G. Abdrabbah e T. Nasuf.

13 No n.º 46 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que já não havia que conhecer do mérito do recurso interposto contra o Regulamento n.º 1138/2010, através do qual o nome da Sanabel Relief Agency tinha sido reinscrito na lista controvertida, uma vez que, de acordo com uma carta das autoridades do Reino Unido de 26 de setembro de 2013, aquela já não tinha existência jurídica e já não dispunha, por conseguinte, de capacidade judiciária.

14 Em contrapartida, o Tribunal Geral julgou admissível o recurso interposto contra o Regulamento n.º 1139/2010, através do qual os nomes dos três outros recorrentes, A. Al-Faqih, G. Abdrabbah e T. Nasuf, foram reinscritos na lista controvertida. Considerou, nos n.ºs 47 a 51 do acórdão recorrido, que, não obstante a retirada posterior dos seus nomes da referida lista pelo Regulamento de Execução n.º 640/2011, estes continuavam a ter interesse em agir para pedirem a anulação do referido regulamento. Contudo, julgou improcedentes os três fundamentos que lhes diziam respeito, relativos, respetivamente, à irregularidade do processo de reexame levado a cabo pela Comissão, à violação do dever de fundamentação exigido pelo artigo 296.º TFUE e à violação do direito de propriedade e do direito ao respeito pela vida privada.

Pedidos das partes

15 Os recorrentes concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— anular os atos controvertidos; e

— condenar o Conselho e a Comissão nas despesas.

16 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso; e

— condenar os recorrentes nas despesas.

17 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso; e

— condenar os recorrentes nas despesas.

Quanto ao presente recurso

18 Os recorrentes invocam quatro fundamentos no âmbito do presente recurso.

19 Com os seus três primeiros fundamentos, os recorrentes contestam a interpretação que o Tribunal Geral fez de um dos fundamentos por si invocados em primeira instância, bem como a fiscalização operada por este sobre, por um lado, a legalidade da sua reinscrição na lista controvertida, e mais precisamente, a apreciação pela Comissão dos elementos que justificam essa reinscrição à luz dos princípios consagrados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), e, por outro, a fundamentação dos atos controvertidos.

20 Com o seu quarto fundamento, os recorrentes contestam, em substância, a constatação pelo Tribunal Geral da falta de existência jurídica e de capacidade judiciária da Sanabel Relief Agency. A este respeito, alegam principalmente que, uma vez que a Sanabel Relief Agency foi inscrita na lista controvertida, deve ser-lhe reconhecido um direito de recurso para contestar essa inscrição, ainda que posteriormente o seu nome tenha sido retirado da referida lista.

21 Há que começar por examinar o quarto fundamento.

Quanto ao quarto fundamento

Argumentos das partes

22 Com o seu quarto fundamento, os recorrentes consideram que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando considerou que não havia que conhecer do mérito do recurso na parte em que se refere à Sanabel Relief Agency, na medida em que esta já não tinha existência jurídica, na aceção do artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, na sua versão em vigor à data em que se pronunciou, e que consequentemente tinha perdido a sua capacidade judiciária.

23 Com efeito, consideram que o Tribunal Geral não podia, a este respeito, basear-se no artigo 78.º do seu Regulamento de Processo nem na carta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, de 26 de setembro de 2013, que certifica que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica, dado que já não figurava no registo comercial do Reino Unido (Companies House Register) desde 2007 e que o registo da Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido (Charity Commission Register) tinha sido cancelado em 28 de janeiro de 2012.

24 Por um lado, o artigo 78.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral não era pertinente, dado que esta disposição se limita a regular o procedimento de apresentação das petições iniciais.

25 Por outro lado, e em substância, a personalidade jurídica de uma entidade não é conferida nem perdida pelo seu registo ou pelo seu cancelamento do registo comercial ou do registo da Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido. Se assim fosse, a Sanabel Relief Agency não teria então tido personalidade jurídica para requerer a sua retirada da lista controvertida a partir de 2007. Em todo o caso, alegam que nem os factos que levaram a Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido a cancelar o registo da Sanabel Relief Agency nem os motivos deste cancelamento decorrem da decisão de retirada de 28 de janeiro de 2012.

26 Além disso, sublinham que o sistema das Nações Unidas, nos termos do qual o nome das pessoas, grupos e entidades aos quais se deve aplicar o congelamento dos fundos e dos recursos económicos é inscrito na lista criada em aplicação da Resolução 1390 (2002), assenta em critérios próprios independentes das classificações existentes no direito nacional, e que essa é a razão pela qual o Tribunal de Justiça declarou, no seu acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, EU:C:2007:32), que uma abordagem formal não era apropriada e que uma entidade que estava inscrita numa lista podia solicitar a sua retirada da mesma.

27 Salientam igualmente que, quando indicou no n.º 45 do acórdão recorrido que a Sanabel Relief Agency já não era objeto de medidas restritivas desde 17 de outubro de 2013, o Tribunal Geral parece ter fundamentado a sua decisão de não reconhecer à Sanabel Relief Agency capacidade judiciária numa base jurídica totalmente diferente. Considerou, assim, que a jurisprudência decorrente do acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, EU:C:2007:32), nos termos da qual se deve reconhecer a uma entidade uma existência jurídica quando esta seja objeto de medidas restritivas, não é aplicável a um organismo de beneficência como a Sanabel Relief Agency, uma vez que esta já não era objeto de medidas restritivas desde 17 de outubro de 2013. Entendem também que o Tribunal Geral devia ter pedido à Sanabel Relief Agency que demonstrasse o seu interesse em agir, na medida em que o pediu aos recorrentes pessoas singulares.

28 Por último, os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não ter tomado em consideração as suas observações formuladas a respeito do articulado de intervenção do Conselho, nas quais defendiam que a solução desenvolvida no acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), também era aplicável ao caso em apreço.

29 O Conselho e a Comissão alegam que foi acertadamente que o Tribunal Geral constatou que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica e tinha perdido a sua capacidade judiciária e que, consequentemente, declarou corretamente que já não havia que conhecer do mérito no que a ela diz respeito. Consideram, por outro lado, que a Sanabel Relief Agency não pode invocar o acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, EU:C:2007:32), na medida em que, não sendo uma organização clandestina, se encontra numa situação totalmente diferente da do Kurdistan Worker's Party (PKK).

Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Nos n.os 42 e 46 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que já não havia que conhecer do mérito do recurso na parte em que dizia respeito à Sanabel Relief Agency, uma vez que esta já não tinha existência jurídica, na aceção do artigo 78.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, na sua versão aplicável à data em que se pronunciou, e que, consequentemente, esta já não tinha capacidade judiciária perante si.

31 Para o efeito, constatou, no n.º 41 do acórdão recorrido, que resultava de uma carta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, de 26 de setembro de 2013, que a Sanabel Relief Agency já não figurava no registo comercial do Reino Unido desde 2007 e que o seu registo na Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido tinha sido cancelado durante o ano de 2012.

32 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o disposto no artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, na sua versão em vigor à data em que este se pronunciou, cabe às pessoas coletivas de direito privado fazer prova da sua existência jurídica, anexando à sua petição uma prova dessa existência, como uma certidão do registo comercial, uma certidão do registo das associações ou qualquer outro documento oficial. Esta exigência é igualmente aplicável às pessoas coletivas que interpõem um recurso de anulação de um ato da União que lhes aplique medidas restritivas.

33 No presente caso, resulta dos autos que, embora a Sanabel Relief Agency tenha, a pedido do Tribunal Geral, feito prova da sua existência jurídica através da apresentação de um documento emanado do registo da Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido, esta prova foi ilidida no decurso da instância por uma carta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que informou o Tribunal Geral do cancelamento da sua inscrição tanto do registo comercial como do registo da Comissão das Instituições de Caridade do Reino Unido.

34 Ora, no âmbito do presente recurso, os recorrentes limitam-se a defender que o Tribunal Geral não podia ter concluído que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica pelo simples facto de a inscrição nesses dois registos ter sido cancelada. Em contrapartida, não alegam de forma nenhuma que a apreciação assim feita pelo Tribunal Geral sobre a existência jurídica da Sanabel Relief Agency assentava em elementos materialmente inexatos ou decorria de uma desvirtuação dos elementos de prova levados ao seu conhecimento.

35 Nestas condições, há que considerar que está provado que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica e não tinha consequentemente capacidade judiciária para comparecer perante o Tribunal Geral na data em que este se pronunciou.

36 É certo que o Tribunal de Justiça declarou que se devia reconhecer a uma pessoa cujo nome foi inscrito numa lista de pessoas visadas por medidas restritivas um interesse no mínimo moral em obter a anulação dessa inscrição, atendendo às consequências sobre a sua reputação, incluindo depois de o

seu nome ter sido retirado da referida lista (v. acórdãos de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.os 70 a 72, e de 8 de setembro de 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conselho, C-459/15 P, não publicado, EU:C:2016:646, n.º 12).

37 No entanto, no caso de uma pessoa coletiva de direito privado, é ainda necessário que esta tenha existência jurídica ou que o recurso tenha sido interposto por quem lhe sucedeu nos direitos.

38 Ora, por um lado, conforme resulta do n.º 35 do presente acórdão, é facto assente que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica na data em que o Tribunal Geral se pronunciou. Por outro lado, os recorrentes não alegaram em nenhum momento que o seu recurso, na parte em que diz respeito à Sanabel Relief Agency, tinha sido interposto por outras pessoas singulares ou coletivas que se apresentavam como seus sucessores, e nomeadamente pelos seus fundadores e antigos dirigentes, entre os quais G. Abdrabbah e T. Nasuf, respetivamente segundo e terceiro recorrentes no presente recurso (v., designadamente, acórdãos de 20 de outubro de 1983, Gutmann/Comissão, 92/82, EU:C:1983:286, n.º 2, e de 23 de abril de 1986, Os Verdes/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, n.os 15 a 18).

39 Do mesmo modo, uma vez que é facto assente que a Sanabel Relief Agency já não tinha existência jurídica na data em que o Tribunal Geral se pronunciou, não pode beneficiar da solução adotada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

40 É certo que o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 112 deste último acórdão, que, uma vez que o legislador da União Europeia considera que uma organização cuja existência é posta em causa continua a ter uma existência jurídica suficiente para ser objeto de medidas restritivas, a coerência e a justiça impõem que se reconheça que esta entidade continua a gozar de uma existência suficiente para contestar essa medida. Com efeito, qualquer outra apreciação poderia conduzir a que o nome de uma organização pudesse ser incluído na lista controvertida sem poder interpor recurso dessa inclusão.

41 Não deixa de ser verdade que a Sanabel Relief Agency se encontra numa situação completamente diferente da da PKK, tendo o Tribunal de Justiça declarado, no n.º 53 desse acórdão, que as constatações de facto efetuadas pelo Tribunal Geral no despacho objeto do recurso, segundo as quais o PKK tinha sido dissolvido, eram inexatas e constituíam uma desvirtuação dos elementos de prova de que o Tribunal Geral dispunha.

42 Por conseguinte, foi sem cometer um erro de direito que o Tribunal Geral decidiu que não havia que conhecer do mérito do recurso na parte em que dizia respeito à Sanabel Relief Agency.

43 Consequentemente, há que julgar que o quarto fundamento do presente recurso é desprovido de fundamento jurídico.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

44 Com o seu primeiro fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral interpretou erradamente o terceiro fundamento que suscitaram, relativo à violação do direito de propriedade e do direito ao respeito pela vida privada. Acusam-no de, nos n.os 81 a 90 do acórdão recorrido, ter julgado improcedente o referido fundamento em aplicação do artigo 44.º do seu Regulamento de Processo, sem ter apreciado quanto ao mérito os elementos de prova que apresentaram. Ao atuar deste modo, o Tribunal Geral não tomou em consideração as suas observações escritas e orais e/ou violou os princípios consagrados no acórdão de 14 de abril de 2015, Ayadi/Comissão (T-527/09 RENV, não publicado, EU:T:2015:205).

45 Alegam que, através do referido terceiro fundamento, defendiam de forma precisa que o Conselho e a Comissão tinham prejudicado de maneira desproporcionada o seu direito de propriedade e o seu direito ao respeito pela vida privada. Consideram que, por este motivo, o Tribunal Geral devia ter procedido a uma apreciação dos elementos de facto que invocaram à luz dos elementos que as instituições lhes imputaram. A este respeito, salientam que invocaram um facto determinante, a saber, que, no momento da sua reinscrição na lista controvertida, o Reino Unido, Estado-Membro que esteve na origem da inscrição dos seus nomes nas listas das pessoas visadas pelo congelamento dos fundos, considerava que já não preenchiam os critérios de inscrição nessa lista. Precisam que tinham indicado, no n.º 94 da sua petição inicial, que esses elementos demonstravam que a Comissão não tinha determinado com um nível de prova suficiente que os mesmos preenchiam os critérios da Resolução 1617 (2005), de modo que o prejuízo causado aos seus direitos era necessariamente desproporcionado.

46 Por outro lado, consideram que a posição adotada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido é incompatível com o acórdão de 14 de abril de 2015, Ayadi/Comissão (T-527/09 RENV, não publicado, EU:T:2015:205), no qual o Tribunal Geral declarou que o facto de o recorrente não ter contestado «expressamente» a apreciação dos factos efetuada pela Comissão não o impedia de verificar a exatidão material desses factos, uma vez que não deixou de contestar essa apreciação nas suas observações e implicitamente nos outros fundamentos invocados.

47 O Conselho e a Comissão alegam que foi com razão que o Tribunal Geral julgou improcedente o terceiro fundamento invocado pelos recorrentes, uma vez que a sua petição não preenchia os requisitos de clareza e de precisão exigidos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

48 Nos n.os 81 a 90 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que o terceiro fundamento invocado pelos recorrentes na sua petição não preenchia as exigências previstas no artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, conforme alterado, e que devia, por conseguinte, ser julgado improcedente.

49 A este respeito, começou por recordar que essas exigências implicavam que os elementos essenciais de facto e de direito em que um recurso se baseia devem decorrer de forma coerente e compreensível do texto da própria petição e que esta deve, desse modo, explicitar em que é que consiste o fundamento no qual o recurso se baseia, não satisfazendo a mera enunciação abstrata deste último as referidas exigências.

50 Em seguida, constatou que os argumentos dos recorrentes relativos à violação do direito de propriedade não estavam desenvolvidos, referindo-se os únicos pontos salientados na petição às exigências de prova no domínio penal. Além disso, indicou que tinha interrogado os recorrentes na audiência quanto ao alcance do seu fundamento e que estes tinham precisado que pretendiam contestar o mérito das exposições de motivos com base nas quais a Comissão tinha baseado a sua decisão de reinscrição na lista controvertida, remetendo a este respeito para os n.os 65, 94 e 95 da sua petição, bem como para as observações sobre as consequências do acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), que tinham apresentado em 9 de setembro de 2013, depois de apresentada a sua petição.

51 Por último, constatou, por um lado, que as referências aos n.os 94 e 95 da petição eram puramente abstratas e não visavam precisamente nenhum dos motivos que figuram nas exposições de motivos em que a Comissão tinha baseado a sua decisão de reinscrição na lista controvertida. Salientou, por outro lado, que não podia suprir o caráter ininteligível dos fundamentos expostos na petição através de uma remissão para os anexos desta, conforme foi proposto no n.º 65 da mesma.

52 Nestas condições, não se afigura que os motivos com base nos quais o Tribunal Geral julgou improcedente o terceiro fundamento dos recorrentes enfermem de um erro de direito, nem que este último tenha desvirtuado esse terceiro fundamento.

53 Com efeito, nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável aos processos no Tribunal Geral em aplicação do disposto no artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo estatuto, e do artigo 44.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, conforme alterado, a petição deve, nomeadamente, indicar o objeto do litígio e conter o pedido e uma exposição sumária dos fundamentos invocados.

54 A este respeito, há que recordar, por um lado, que, para um recurso ser admissível no Tribunal Geral, é necessário que os elementos essenciais de facto e de direito nos quais este se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do próprio texto da petição. Embora seja verdade que o corpo desta possa ser sustentado e completado, em pontos específicos, através de remissões para passagens determinadas de documentos a ela anexados, uma remissão global para outros documentos, ainda que anexados à petição, não pode suprir a inexistência dos elementos essenciais da argumentação jurídica, que devem constar da petição (acórdãos de 11 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, n.º 4, e de 19 de março de 2015, Dole Food e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão, C-286/13 P, EU:C:2015:184, n.º 50).

55 Por outro lado, a exposição sumária dos fundamentos que deve ser indicada em qualquer petição, na aceção dos referidos artigos, significa que a petição deve explicitar em que é que consiste o fundamento no qual o recurso se baseia (acórdão de 11 de setembro de 2014, MasterCard e o./Comissão, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, n.º 39).

56 Ora, resulta do exame da petição apresentada em primeira instância pelos recorrentes que, embora, pelo seu próprio título, o terceiro fundamento fosse formalmente relativo à violação do direito de propriedade e do direito ao respeito pela vida privada, as explicações muito sucintas apresentadas em apoio deste último põem exclusivamente em causa a apreciação feita pela Comissão dos elementos de prova que justificam a sua inscrição na lista controvertida.

57 Com efeito, os recorrentes defendiam que a Comissão não tomou em consideração o parecer do Governo do Reino Unido, segundo o qual já há muito que estes não preenchiam os critérios fixados na Resolução 1617 (2005) para os seus nomes serem inscritos nessa lista. A sua argumentação assentava assim, essencialmente, no nível da prova exigida em matéria penal, e não no direito de propriedade.

58 Consequentemente, foi com razão que o Tribunal Geral considerou que o terceiro fundamento dos recorrentes não respondia às exigências estabelecidas no artigo 44.º do seu Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, conforme alterado.

59 Além disso, não se pode considerar que o Tribunal Geral desvirtuou o referido fundamento, uma vez que, na sua petição, os recorrentes não demonstraram que existia uma ligação entre as exigências em matéria de prova que alegavam e a violação do seu direito de propriedade e do direito ao respeito pela sua vida privada.

60 Daqui resulta que foi sem cometer um erro de direito que o Tribunal Geral julgou improcedente, no n.º 90 do acórdão recorrido, o terceiro fundamento dos recorrentes.

61 Por conseguinte, há que julgar improcedente o primeiro fundamento do presente recurso.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

62 Com o seu segundo fundamento, que visa os n.os 78 e 79 do acórdão recorrido, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral não exerceu a fiscalização jurisdicional a que estava obrigado por força do acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.os 120 e 121). Não exigiu que os factos alegados pela Comissão fossem sustentados nem verificou se as alegações feitas contra si não eram demasiado antigas. Também não tomou em consideração as observações pormenorizadas que apresentaram tanto à Comissão como ao Tribunal Geral, em que contestavam a justeza das imputações que lhes eram feitas.

63 A título principal, o Conselho alega que o segundo fundamento dos recorrentes é impreciso e mistura considerações relativas à legalidade externa dos atos controvertidos, em especial ao dever de fundamentação, que é formalidade substancial, e à legalidade interna dos mesmos, no que respeita ao mérito dos motivos de inscrição na lista controvertida. Por conseguinte, este fundamento não preenche os requisitos formais impostos pelo artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e deve ser julgado manifestamente inadmissível. Considera, a título subsidiário, que, através do referido fundamento, os recorrentes mais não fazem do que reformular o primeiro fundamento do presente recurso, relativo à contestação quanto ao mérito da fundamentação na qual a Comissão se baseou para reinscrever os recorrentes na lista controvertida, e que, em todo o caso, deve ser julgado improcedente por motivos idênticos aos que foram enunciados no âmbito do exame do primeiro fundamento do presente recurso.

64 A Comissão considera que este fundamento, que visa os n.os 78 e 79 do acórdão recorrido, através dos quais o Tribunal Geral constatou que o Regulamento n.º 1139/2010 não estava viciado de uma violação do dever de fundamentação, é manifestamente improcedente. O Tribunal Geral aplicou de forma muito precisa os critérios do acórdão de 18 julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 118), que impõem que a fundamentação identifique as razões individuais, específicas e concretas pelas quais as autoridades competentes consideram dever impor medidas restritivas a uma pessoa. Acrescenta que os n.os 120 e 121 deste último acórdão não dizem respeito ao dever de fundamentação, mas à apreciação quanto ao mérito dos fundamentos invocados, pelo que os «recorrentes se enganaram no alvo».

Apreciação do Tribunal de Justiça

65 No n.º 80 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente o segundo fundamento suscitado pelos recorrentes, relativo à violação pela Comissão do dever de fundamentação dos atos controvertidos. Com este fundamento, contestavam o caráter vago e insuficiente das exposições de motivos nas quais a Comissão se baseara para os reinscrever na lista controvertida.

66 Recordando, nos n.os 74 a 76 desse acórdão, as exigências decorrentes do dever de fundamentação dos atos que causam prejuízo que impende sobre as instituições por força do artigo 296.º TFUE, o Tribunal Geral salientou, nomeadamente, que, em conformidade com o n.º 116 do acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), este dever implicava em todas as circunstâncias, incluindo quando a fundamentação do ato da União corresponda a motivos apresentados por uma instância internacional, que esta fundamentação identifique as razões individuais, específicas e concretas pelas quais as autoridades competentes consideram que a pessoa em causa deve ser objeto de medidas restritivas.

67 Daqui o Tribunal Geral deduziu, no n.º 77 do referido acórdão, que «seria possível basear-se apenas na exposição de motivos que inscreve o nome dos interessados na lista controvertida, desde que esta contenha as razões individuais, específicas e concretas que continuam a ser válidas à luz das observações das pessoas que figuram na lista».

68 Conforme resulta dos n.os 78 e 79 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, por um lado, indicou que o Regulamento n.º 1139/2010 se referia a uma comunicação aos recorrentes das exposições de motivos e das observações que estes poderiam ter apresentado a este respeito e, por outro, apreciou a fundamentação das referidas exposições, considerando no caso concreto que estas eram conformes com as exigências decorrentes do acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 116), na medida em que continham as razões individuais, específicas e concretas que justificavam a inscrição dos recorrentes na lista controvertida.

69 Consequentemente, não se pode alegar que, pelos motivos que figuram nos referidos números, através dos quais o Tribunal Geral apreciou a fundamentação da reinscrição dos recorrentes na lista controvertida, o Tribunal Geral não verificou que a Comissão tinha cumprido o seu dever de fundamentação dos atos controvertidos.

70 Por conseguinte, precisando-se que os recorrentes não alegaram que o Tribunal Geral desvirtuou o segundo fundamento do seu recurso em primeira instância, há que julgar que o segundo fundamento do presente recurso é desprovido de fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

71 Com o seu terceiro fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral considerou erradamente que a Comissão tinha procedido a um exame cuidadoso, imparcial e autónomo, por sua própria conta, dos factos invocados na exposição de motivos dos atos controvertidos, bem como dos elementos em sua defesa e das observações que apresentaram. Salientam, a este respeito, que o Tribunal Geral parece não ter tomado em consideração observações escritas e orais que apresentaram no decurso da instância, uma vez que não respondeu a nenhum dos argumentos que tinham sido apresentados.

72 Consideram que, à data da adoção dos atos controvertidos, a Comissão se limitou a dar impressão de que tinha verificado o dossiê. Em substância, mais não fez do que respeitar de maneira puramente formal os direitos de defesa dos recorrentes, sem pretender pôr em causa as apreciações do Comité de Sanções à luz das suas observações, comportamento que o Tribunal Geral já teve ocasião de censurar no seu acórdão de 30 de setembro de 2010, Kadi/Comissão (T-85/09, EU:T:2010:418, n.º 71), e posteriormente nos seus acórdãos de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão (T-306/10, EU:T:2014:141, n.os 103 e 104), e de 14 de abril de 2015, Ayadi/Comissão (T-527/09 RENV, não publicado, EU:T:2015:205, n.os 72 e 73). O facto de a Comissão não ter estabelecido nenhum contacto com o Reino Unido, Estado-Membro que, no entanto, esteve na origem da sua inscrição nas listas das pessoas visadas pelo congelamento dos fundos e que já não era favorável à sua reinscrição no momento da adoção dos atos controvertidos, demonstra a realidade deste comportamento.

73 Ora, o Tribunal Geral limitou-se a constatar, nos n.os 66 e 67 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha «reexaminado» os motivos das inscrições em 16 de abril de 2010 e trocado correspondência com o Comité de Sanções em 27 de maio, 14 de setembro e 26 de outubro de 2010. No entanto, nenhum elemento permitia comprovar que a Comissão procedeu efetivamente a uma avaliação dos elementos apresentados em defesa dos recorrentes e do mérito dos motivos alegados. O facto de, em 27 de maio de 2010, ter simplesmente comunicado as observações dos recorrentes ao Comité de Sanções e de lhe ter pedido explicações sobre as razões pelas quais os recorrentes não tinham sido

retirados da lista controvertida não permitia determinar que a Comissão tinha avaliado por sua própria conta os elementos que estavam na posse das autoridades do Reino Unido. Assim, nos n.os 66 a 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral validou uma apreciação «irracional» dos factos.

74 O Conselho considera que o terceiro fundamento dos recorrentes visa as constatações de facto do Tribunal Geral e que, por conseguinte, deve ser julgado inadmissível. Alega que, com base no processo de reexame levado a cabo pela Comissão, o Tribunal Geral não desvirtuou nenhum dos factos apresentados no âmbito do primeiro e segundo fundamentos invocados pelos recorrentes em primeira instância. Estes, no âmbito do presente recurso, não apresentaram elementos suficientes para demonstrar que o Tribunal Geral desvirtuou manifestamente os elementos de prova respeitantes aos factos relativos ao processo seguido pela Comissão, que respeitou os princípios enunciados no acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518).

75 A Comissão alega igualmente que os recorrentes, que, em substância, pedem ao Tribunal de Justiça que reexamine os elementos de prova e os factos que estão na base da sua inscrição na lista controvertida, não indicaram nenhum documento preciso que prove que as apreciações do Tribunal Geral são materialmente inexatas ou que demonstre que este último desvirtuou os elementos de prova que lhe foram submetidos, de modo que o seu terceiro fundamento deve ser julgado inadmissível no presente recurso.

76 Considera igualmente que os três argumentos muito gerais invocados pelos recorrentes em apoio da sua alegação segundo a qual o Tribunal Geral apreciou de forma irracional os factos não têm fundamento. Antes de mais, não pode prosperar a afirmação segundo a qual o fundamento que figura no n.º 70 do acórdão recorrido não tem base, uma vez que o Tribunal Geral constatou corretamente que, por um lado, a Comissão tinha procedido a um exame minucioso, autónomo e crítico das observações dos recorrentes e da sua inscrição na lista das pessoas visadas por medidas restritivas decidida pelo Comité de Sanções e, por outro, que não tinha reproduzido as conclusões deste último de maneira automática. Em seguida, os argumentos dos recorrentes, segundo os quais os fundamentos que figuram nos n.os 66 a 70 do acórdão recorrido são incompatíveis com os acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), de 21 de março de 2014, Yusef/Comissão (T-306/10, EU:T:2014:141), e de 14 de abril de 2015, Ayadi/Comissão (T-527/09 RENV, não publicado, EU:T:2015:205), são desprovidos de fundamento, dado que a existência de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva deve ser apreciada em função das circunstâncias específicas de cada caso. Por último, não é procedente o argumento segundo o qual os n.os 66 a 70 do acórdão recorrido enfermam de um erro de direito, na medida em que em nenhum momento foi estabelecido contacto com o Reino Unido. Com efeito, esta jurisprudência não impunha de modo nenhum à Comissão a obrigação de entrar em contacto com o Reino Unido. Em todo o caso, a Comissão consultou o Comité de Gestão da União, no qual todos os Estados-Membros estão representados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

77 O Tribunal Geral, depois de ter examinado, nos n.os 59 a 70 do acórdão recorrido, o primeiro fundamento invocado pelos recorrentes, relativo à irregularidade do processo de reexame levado a cabo pela Comissão, julgou-o improcedente.

78 Em primeiro lugar, o Tribunal Geral recordou, nos n.os 59 a 65 do acórdão recorrido, os termos em que o Tribunal de Justiça definiu, no seu acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), as obrigações que impendem sobre as instituições, a título do respeito pelos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, quando adotam uma decisão relativa à inscrição do nome de uma pessoa numa lista de pessoas visadas por medidas restritivas.

79 Em segundo lugar, examinou, nos n.os 66 a 70 do acórdão recorrido, as diferentes etapas do processo seguido pela Comissão para adotar o Regulamento n.º 1139/2010 que reinscreve os nomes dos recorrentes na lista controvertida.

80 Daqui o Tribunal Geral deduziu que a Comissão tinha respeitado as três garantias processuais identificadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518), ao ter procedido a um reexame minucioso, autónomo e crítico das observações das partes e da inscrição decidida pelo Comité de Sanções e ao levar a cabo um exame aprofundado e pessoal das conclusões deste último. Por conseguinte, declarou, no n.º 71 desse acórdão, que havia que julgar improcedente o primeiro fundamento dos recorrentes.

81 Ora, no âmbito do seu terceiro fundamento do presente recurso, os recorrentes não indicaram nenhum elemento suscetível de demonstrar que as apreciações do Tribunal Geral assentavam em elementos materialmente inexatos ou numa desvirtuação dos elementos de prova que lhe tinham sido submetidos.

82 Com efeito, limitam-se a alegar que o Tribunal Geral constatou erradamente que a Comissão tinha procedido a um exame minucioso, imparcial e autónomo do seu processo. Baseiam-se, a este respeito, no facto de o Reino Unido, que esteve na origem da sua inscrição na lista das Nações Unidas, ter mudado radicalmente de posição em relação a si desde novembro de 2009, bem como na troca de correspondência entre a Comissão e o Comité de Sanções a partir de setembro de 2009.

83 Há, no entanto, que constatar que, embora tal circunstância fosse suscetível de justificar a sua retirada da lista controvertida, o que acabou por se verificar com a adoção do Regulamento de Execução n.º 640/2011, não era, em contrapartida, suscetível de levar, por si só, o Tribunal Geral a declarar que a Comissão não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam e tinha violado os direitos de defesa dos recorrentes ao adotar o Regulamento n.º 1139/2010.

84 Com efeito, há que recordar, antes de mais, que os recorrentes foram inscritos na lista controvertida pela primeira vez pelo Regulamento n.º 246/2006, no seguimento de uma decisão do Comité de Sanções de 7 de fevereiro de 2006 que os inscreveu na lista de pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas, estabelecida em aplicação da Resolução 1390 (2002). Mais tarde, o artigo 2.º do Regulamento n.º 881/2002 foi anulado, na parte em que dizia respeito aos recorrentes, pelo acórdão de 29 de setembro de 2010, Al-Faqih e o./Conselho (T-135/06 a T-138/06, não publicado, EU:T:2010:412), evocado no n.º 6 do presente acórdão. Em seguida, os recorrentes foram reinscritos na lista controvertida pelo Regulamento n.º 1139/2010, objeto do recurso de anulação a que o Tribunal Geral negou provimento através do acórdão recorrido. Por último, foram retirados da lista controvertida pelo Regulamento de Execução n.º 640/2011, adotado no seguimento de uma decisão do Comité de Sanções de 22 de junho de 2011 que os retirou da lista das Nações Unidas.

85 Ora, como resulta dos seus considerandos 2 a 6, o Regulamento n.º 1139/2010 tinha um âmbito retroativo, destinando-se principalmente a substituir o Regulamento n.º 881/2002, conforme alterado pelo Regulamento n.º 246/2006, na parte em que dizia respeito aos recorrentes. O artigo 2.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1139/2010 indicava expressamente que este último era aplicável a partir de 11 de fevereiro de 2006.

86 Consequentemente, os argumentos dos recorrentes devem ser considerados inoperantes.

87 Daqui resulta que o terceiro fundamento do presente recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto às despesas

88 Nos termos do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, deste, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

89 Tendo o Conselho e a Comissão pedido a condenação dos recorrentes nas despesas e tendo estes últimos sido vencidos, há que condenar Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah e Taher Nasuf nas despesas.

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

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **Al-Bashir Mohammed Al-Faqih, Ghunia Abdrabbah e Taher Nasuf são condenados nas despesas.**

Assinaturas