ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

30 de Setembro de 2010 *

No processo T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, residente em Jeddah (Arábia Saudita), representado por D. Anderson, QC, M. Lester, barrister, e G. Martin, solicitor,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por P. Hetsch, P. Aalto e F. Hoffmeister, e em seguida por P. Hetsch, F. Hoffmeister e E. Paasivirta, na qualidade de agentes,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

apoiada por:

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

pela

República Francesa, representada por G. de Bergues e L. Butel, na qualidade de agentes,

e pelo

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por S. Behzadi-Spencer e E. Jenkinson, na qualidade de agentes, assistidas por D. Beard, barrister,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação do Regulamento (CE) n.º 1190/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2008, que altera pela 101.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 L 322, p. 25), na medida em que esse acto diz respeito ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

composto por: N. J. Forwood (relator), presidente, E. Moavero Milanesi e J. Schwarcz, juízes,

secretário: E. Coulon,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Junho de 2010,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

1 Para uma exposição detalhada dos antecedentes do litígio assim como do quadro jurídico que lhes era aplicável, remete-se para os n.os 3 a 45 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, Colect., p. I-6351, a seguir «acórdão Kadi do Tribunal de Justiça»), proferido em sede de recurso do acórdão do Tribunal Geral de 21 de Setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão (T-351/01, Colect., p. II-3649, a seguir «acórdão Kadi do Tribunal Geral»), que se pronunciou sobre o recurso de anulação interposto pelo recorrente, Yassin Abdullah Kadi, contra o Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de Maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos e prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos talibã do Afeganistão (JO L 139, p. 9), na medida em que esse acto lhe dizia respeito.

2 Para efeitos do presente acórdão, o quadro jurídico e os antecedentes do litígio podem ser resumidos do seguinte modo.

Carta das Nações Unidas e Tratado CE

3 A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco (Estados Unidos), em 26 de Junho de 1945, em finais da Segunda Guerra Mundial. O seu preâmbulo afirma a resolução dos povos das Nações Unidas em preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, proclamar a sua fé nos direitos fundamentais do Homem e criar as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações criadas pelos tratados e outras fontes de direito internacional. Nos termos do seu artigo 1.º, as Nações Unidas têm, nomeadamente, por objectivo manter a paz e a segurança internacionais e, para esse efeito, tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar as ameaças à paz, bem como para desenvolver e encorajar o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

4 Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança») tem como responsabilidade principal a manutenção da paz e da segurança internacionais. Nos termos do artigo 25.º da referida carta, os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, em conformidade com essa Carta.

5 O capítulo VII da Carta das Nações Unidas define as acções a tomar em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão. O artigo 39.º, que introduz esse capítulo, dispõe que o Conselho de Segurança determinará a existência de uma ameaça dessa natureza e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41.º e 42.º a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Nos termos do artigo 41.º da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança pode decidir sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e pode instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas.

6 Nos termos do artigo 48.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas, as decisões do Conselho de Segurança para a manutenção da paz e da segurança internacionais serão executadas pelos membros das Nações Unidas directamente e mediante a sua acção nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

7 O artigo 103.º dessa mesma Carta enuncia que, em caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas decorrentes da Carta e as suas obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as primeiras.

8 Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 307.º CE (que passou, após alteração, a artigo 351.º TFUE), «[a]s disposições dos Tratados não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de Janeiro de 1958 ou, em relação aos Estados que aderem à União, anteriormente à data da respectiva adesão,

entre um ou mais Estados-Membros, por um lado, e um ou mais Estados terceiros, por outro».

9 Nos termos do artigo 297.º CE (que passou, após alteração, a artigo 347.º TFUE), «[o]s Estados-Membros procederão a consultas recíprocas tendo em vista estabelecer de comum acordo as providências necessárias para evitar que o funcionamento do mercado interno seja afectado pelas medidas que qualquer Estado-Membro possa ser levado a tomar […] para fazer face a compromissos assumidos por esse Estado para a manutenção da paz e da segurança internacional».

Acções do Conselho de Segurança contra o terrorismo internacional

10 Desde final dos anos 90, e mais ainda após os atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque, Washington e na Pensilvânia (Estados Unidos), o Conselho de Segurança fez uso dos seus poderes ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas a fim de combater por todos os meios, no respeito da referida Carta e do direito internacional, as ameaças que os actos de terrorismo fazem pesar sobre a paz e a segurança internacionais.

11 Assim, em 15 de Outubro de 1999, em resposta aos atentados contra as embaixadas americanas de Nairobi (Quénia) e de Dar Es Salam (Tanzânia), o Conselho de Segurança adoptou a Resolução 1267 (1999), cujo n.º 4, alínea b), impõe a todos os Estados, nomeadamente, que congelem os fundos e outros recursos financeiros dos talibãs do Afeganistão, em razão do seu apoio a Osama Bin Laden.

12 No n.º 6 da mesma resolução, o Conselho de Segurança decidiu criar um comité do Conselho de Segurança (a seguir «Comité de Sanções», comummente designado também de «Comité 1267»), composto por todos os seus membros, encarregado, designadamente, de velar pela execução, por parte dos Estados, das medidas impostas pelo n.º 4 dessa resolução.

13 A Resolução 1333 (2000) do Conselho de Segurança, de 19 de Dezembro de 2000, estendeu e reforçou consideravelmente esse regime de medidas restritivas, originalmente dirigido apenas contra os talibãs. Assim, o seu n.º 8, alínea c), dispõe, nomeadamente, que todos os Estados devem congelar sem delongas os fundos e outros activos financeiros de Osama Bin Laden e das pessoas e entidades a ele associadas, tal como designadas pelo Comité de Sanções, e assegurar que nem os referidos fundos nem quaisquer outros fundos ou recursos financeiros sejam postos à disposição ou utilizados em benefício de Osama Bin Laden ou dos seus associados, incluindo a organização Al-Qaida.

14 A Resolução 1333 (2000) foi seguida por uma série de outras resoluções do Conselho de Segurança que modificaram, reforçaram e actualizaram o regime de medidas restritivas que visam Osama Bin Laden, a organização Al-Qaida, os talibãs e as pessoas, os grupos, as empresas e as entidades que lhes estão associados. Trata-se, nomeadamente, das Resoluções 1390 (2002) de 16 de Janeiro de 2002, 1455 (2003) de 17 de Janeiro de 2003, 1526 (2004) de 30 de Janeiro de 2004, 1617 (2005) de 29 de Julho de 2005, 1735 (2006) de 22 de Dezembro de 2006, 1822 (2008) de 20 de Junho de 2008 e 1904 (2009) de 17 de Dezembro de 2009. Tendo sido todas adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, estas resoluções obrigam, nomeadamente, todos os Estados-Membros da ONU a congelar os fundos e outros recursos económicos de qualquer pessoa ou entidade associada a Osama Bin Laden, à Al-Qaida ou aos talibãs, designada pelo Comité de Sanções.

15 Além de vigiar a aplicação dessas medidas restritivas pelos Estados, o Comité de Sanções mantém actualizada uma lista recapitulativa (a seguir «lista do Comité de Sanções») das pessoas e das entidades cujos fundos e outros recursos económicos devem ser congelados por força das referidas resoluções do Conselho de Segurança. Os Estados podem pedir ao Comité de Sanções que acrescente nomes a essa lista. O Comité

de Sanções examinará igualmente os pedidos de eliminação dos nomes da referida lista assim como os pedidos de derrogação do congelamento de bens, apresentados nos termos da Resolução 1452 (2002) do Conselho de Segurança. Os procedimentos a seguir para esses efeitos estão actualmente definidos, por um lado, nas Resoluções 1735 (2006), 1822 (2008) e 1904 (2009) e, por outro, nas directrizes que regulam a condução dos trabalhos do Comité de Sanções, por este elaboradas.

16 Segundo o n.º 5 da Resolução 1735 (2006), quando propõem ao Comité de Sanções a inscrição de nomes na sua lista, os Estados devem fornecer uma exposição dos fundamentos, devendo o correspondente memorando conter uma exposição tão detalhada quanto possível dos fundamentos do pedido de inscrição, incluindo i) todos os elementos que permitem demonstrar que o indivíduo ou a entidade preenchia os critérios visados, ii) a natureza dos elementos de informação e iii) todos os elementos de informação ou documentos justificativos susceptíveis de serem fornecidos. Nos termos do n.º 6 dessa mesma resolução, no momento em que apresentam um pedido de inscrição, os Estados devem precisar os elementos do memorando susceptíveis de ser divulgados para efeitos de notificação do indivíduo ou da entidade cujo nome consta da lista e os que podem ser divulgados aos Estados que apresentam um pedido nesse sentido.

17 Além disso, no quadro do compromisso que assumiu a fim de garantir a existência de processos equitativos e transparentes para efeitos da inscrição de indivíduos e de entidades na lista do Comité de Sanções e da sua eliminação dessa lista, bem como da concessão de isenções por razões humanitárias, o Conselho de Segurança adoptou, em 19 de Dezembro de 2006, a Resolução 1730 (2006), através da qual pediu ao secretário-geral da ONU para criar, no serviço do secretariado dos órgãos subsidiários do Conselho de Segurança, um ponto focal encarregado de receber os pedidos de eliminação e de levar a cabo as tarefas descritas no anexo da referida resolução (a seguir «ponto focal»). A partir daí, quem pretenda apresentar um pedido de eliminação pode fazê-lo por intermédio do ponto focal, segundo o procedimento descrito na Resolução 1730 (2006) e seu anexo, ou por intermédio do seu Estado de residência ou

de nacionalidade. Por carta (S/2007/178) de 30 de Março de 2007, o secretário-geral da ONU fez saber ao presidente do Conselho de Segurança que o ponto focal para pedidos de eliminação tinha sido criado.

18 No preâmbulo da Resolução 1822 (2008), resolução pertinente à data da adopção do acto impugnado no presente recurso, o Conselho de Segurança reafirma que o terrorismo, sob todas as suas formas e manifestações, constitui uma das ameaças mais graves contra a paz e a segurança, reitera a sua condenação da rede Al-Qaida, de Osama Bin Laden, dos talibãs e das outras pessoas, grupos, empresas e entidades que lhes estão associados, insiste no facto de que o terrorismo só pode ser vencido graças à adopção de uma acção sustentada e global, baseada na participação e na colaboração activa de todos os Estados e organismos internacionais e regionais, sublinha a necessidade de uma aplicação rigorosa das medidas restritivas visadas no n.º 1 dessa resolução, mas refere igualmente as dificuldades na aplicação dessas medidas, reconhecendo os esforços desenvolvidos pelos Estados e pelo Comité de Sanções para garantir a existência de processos equitativos e transparentes destinados à inscrição dos interessados na lista do Comité de Sanções e à sua eliminação dessa lista, congratulando-se pela criação do ponto focal. Este mesmo preâmbulo reafirma que as medidas em causa têm carácter preventivo e são independentes das normas penais de direito interno.

19 O n.º 1 da Resolução 1822 (2008) prevê a manutenção das medidas restritivas já resultantes das precedentes Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002). No n.º 8 daquela resolução, é reafirmada a obrigação imposta a todos os Estados de implementarem e fazerem respeitar as medidas visadas no n.º 1 e é pedido a todos os Estados que redobrem esforços nesse sentido. Os n.ºs 9 a 18, 19 a 23 e 24 a 26 dessa mesma resolução tratam, respectivamente, os procedimentos de inscrição na lista do Comité de Sanções, de eliminação dessa lista e de revisão e actualização da mesma.

20 No que respeita ao procedimento de inscrição, o Conselho de Segurança reafirma, no n.º 12 da Resolução 1822 (2008), que, quando propõem ao Comité de Sanções a inscrição de nomes na sua lista, os Estados devem dar cumprimento ao n.º 5 da Resolução 1735 (2006) e fornecer uma exposição detalhada dos fundamentos, e decide além disso que, por cada pedido de inscrição, os Estados devem precisar os elementos do memorando correspondente que podem ser divulgados, nomeadamente para que o Comité de Sanções possa elaborar a síntese descrita no n.º 13 ou para notificar ou informar a pessoa ou a entidade cujo nome consta da lista. O n.º 13 dessa mesma resolução prevê, nomeadamente, por um lado, que, quando acrescenta um nome na sua lista, o Comité de Sanções deve publicar no seu sítio *Web*, em coordenação com os Estados que fizeram o pedido de inscrição correspondente, uma «síntese da fundamentação da inscrição» e, por outro, que esse comité se deve esforçar por publicar no seu sítio *Web*, em coordenação com os Estados que submeteram os pedidos de inscrição correspondentes, «sínteses das fundamentações que presidiram às inscrições» de nomes na referida lista, antes da adopção dessa mesma resolução. No n.º 17 da mesma resolução, é exigido que os Estados envolvidos tomem todas as medidas possíveis, em conformidade com as suas leis e práticas internas, para notificar ou informar oportunamente a pessoa ou a entidade em causa da inscrição do seu nome na lista do Comité de Sanções, e que juntem a esse aviso cópia da parte do memorando que pode ser divulgado, informações sobre os fundamentos da inscrição que figuram no sítio *Web* do Comité de Sanções, uma descrição dos efeitos da inscrição tal como resultam das resoluções pertinentes, as modalidades de exame pelo Comité de Sanções dos pedidos de eliminação da sua lista e as possibilidades de derrogações.

21 No que respeita ao procedimento de eliminação, no n.º 19 da Resolução 1822 (2008) é recordado que as pessoas, os grupos, as empresas e as entidades inscritos na lista do Comité de Sanções têm a possibilidade de apresentar um pedido de eliminação directamente ao ponto focal. Nos termos do n.º 21 dessa resolução, o Comité de Sanções está encarregado de examinar, em conformidade com as suas directrizes, os pedidos destinados a eliminar da sua lista o nome de membros da Al-Qaida ou de talibãs ou de associados da Al-Qaida, de Osama Bin Laden ou dos talibãs que já não preencham os critérios estabelecidos nas resoluções pertinentes.

22 O preâmbulo da Resolução 1904 (2009) sublinha que as sanções constituem um instrumento importante previsto pela Carta das Nações Unidas para a manutenção e o restabelecimento da paz e da segurança internacionais, bem como a necessidade de uma aplicação rigorosa das medidas visadas no n.º 1 dessa resolução. No referido preâmbulo, é precisado que o Conselho de Segurança está consciente das dificuldades de ordem jurídica e não só na aplicação das medidas tomadas pelos Estados em conformidade com o referido n.º 1, congratula-se com os melhoramentos introduzidos nos procedimentos do Comité de Sanções e exprime a sua intenção de continuar a envidar esforços para tornar esses procedimentos equitativos e transparentes.

23 O n.º 1 da Resolução 1904 (2009) prevê a manutenção das medidas restritivas já resultantes das anteriores Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002). Os n.ºs 8 a 19, 20 a 27 e 28 a 32 dessa resolução tratam, respectivamente, os procedimentos de inscrição na lista do Comité de Sanções, de eliminação dessa lista e de revisão e actualização da mesma.

24 No que respeita ao procedimento de inscrição, o Conselho de Segurança reafirma, no n.º 11 da Resolução 1904 (2009), que, quando propõem ao Comité de Sanções a inscrição de nomes na sua lista, os Estados devem dar cumprimento ao n.º 5 da Resolução 1735 (2006) e ao n.º 12 da Resolução 1822 (2008) e fornecer uma exposição detalhada dos fundamentos, e decide que a exposição dos fundamentos poderá ser divulgada, na sequência de um pedido nesse sentido, com excepção dos elementos que o Estado-Membro considere confidenciais, e servir para a elaboração da síntese da fundamentação da inscrição na lista, descrita no n.º 14.

25 No que respeita ao procedimento de eliminação, tal como mencionado no n.º 20 da Resolução 1904 (2009), o Conselho de Segurança decide que, quando examina os

pedidos de eliminação da lista do Comité de Sanções, este será assistido por um «gabinete do Provedor de Justiça», que será criado por um período inicial de 18 meses a contar da data de adopção dessa resolução, pede ao secretário-geral da ONU que, em estreita consulta com o Comité de Sanções, designe uma personalidade eminente que goze de elevado prestígio moral, seja conhecida pela sua imparcialidade e a sua integridade e possua as altas qualificações e a experiência exigidas nos domínios pertinentes (direito, direitos do Homem, luta antiterrorista, sanções, etc.) para exercer as funções de Provedor de Justiça, cujo mandato é definido no Anexo II da referida resolução, e decide além disso que o Provedor de Justiça exercerá as suas funções com total independência e imparcialidade e não solicitará nem receberá instruções de qualquer governo. Como é indicado no n.º 21 da referida resolução, o Conselho de Segurança decide que, após designação do Provedor de Justiça, o gabinete do Provedor de Justiça receberá os pedidos das pessoas e das entidades que desejam ser eliminadas da lista do Comité de Sanções, em conformidade com as modalidades definidas no Anexo II dessa resolução, e que, após a designação do Provedor de Justiça, o mecanismo do ponto focal deixará de receber os referidos pedidos. O n.º 22 dessa mesma resolução prevê que o Comité de Sanções está encarregado de continuar a examinar, de acordo com as suas directrizes, os pedidos de eliminação. No n.º 25 da referida resolução, o Conselho de Segurança encoraja o Comité de Sanções, quando examina os pedidos de eliminação, a ter em devida conta as opiniões dos Estados na origem das inscrições e dos Estados de residência, de nacionalidade ou de constituição e pede aos membros do Comité de Sanções que façam todo o possível para fundamentar qualquer objecção aos referidos pedidos de eliminação.

26 O Anexo II da Resolução 1904 (2009) define as tarefas que o Provedor de Justiça está habilitado a desempenhar, em conformidade com o n.º 20 dessa resolução, quando recebe um pedido de eliminação. Essas tarefas subdividem-se numa fase de recolha de informações junto dos Estados envolvidos e numa fase de concertação, durante a qual pode haver diálogo com o requerente. No termo destas duas fases, o Provedor de Justiça elabora e comunica um «relatório de conjunto» ao Comité de Sanções. Este comité examina então o pedido de eliminação, em colaboração com o Provedor de Justiça, e decide, no final desse exame, se aprova o pedido de eliminação.

27 Em 7 de Junho de 2010, o porta-voz do secretário-geral da ONU anunciou a nomeação, por parte deste, de Kimberly Prost, juíza canadiana *ad litem* no Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, para o lugar de Provedor de Justiça.

28 Uma vez que os Estados-Membros da União Europeia reunidos no seio do Conselho consideraram, em diversas posições comuns adoptadas ao abrigo da política externa e de segurança comum (PESC), que era necessária uma acção da Comunidade Europeia para executar as referidas resoluções do Conselho de Segurança, o Conselho adoptou sucessivamente o Regulamento (CE) n.º 337/2000, de 14 de Fevereiro de 2000, relativo a uma proibição de voos e a um congelamento de fundos e outros recursos financeiros aplicável aos Taliban do Afeganistão (JO L 43, p. 1), o Regulamento (CE) n.º 467/2001, de 6 de Março de 2001, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos, prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos Taliban do Afeganistão e revoga o Regulamento (CE) n.º 337/2000 (JO L 67, p. 1), e o Regulamento n.º 881/2002.

29 Estes dois últimos regulamentos prescrevem, nomeadamente, o congelamento de fundos e de outros recursos económicos das pessoas, dos grupos e das entidades designados pelo Comité de Sanções e identificados no seu Anexo I. A Comissão Europeia está habilitada a modificar ou a completar o referido Anexo I com base nas decisões do Conselho de Segurança ou do Comité de Sanções. O procedimento a aplicar para esse efeito foi revisto, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, pelo Regulamento (UE) n.º 1286/2009 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2009, que altera o Regulamento n.º 881/2002 (JO L 346, p. 42).

30 Em 17 de Outubro de 2001, o Comité de Sanções publicou uma adenda à sua lista, que inclui, nomeadamente, o nome do recorrente, identificado como pessoa associada a Osama Bin Laden.

31 Através do Regulamento (CE) n.º 2062/2001 da Comissão, de 19 de Outubro de 2001, que altera, pela terceira vez, o Regulamento n.º 467/2001 (JO L 277, p. 25), o nome do recorrente foi acrescentado, juntamente com outros, ao Anexo I do referido regulamento. Seguidamente, o nome do recorrente foi inscrito no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, quando da adopção deste regulamento.

32 Paralelamente ao regime de sanções acima descrito, que apenas visa as pessoas e entidades designadas pelos respectivos nomes pelo Comité de Sanções como estando associadas a Osama Bin Laden, à organização Al-Qaida e aos talibãs, existe um regime mais lato de sanções previsto pela Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança, de 28 de Setembro de 2001, que estabelece estratégias para combater por todos os meios o terrorismo e, em especial, o seu financiamento, a qual foi adoptada, também ela, em resposta aos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001.

33 O n.º 1, alínea c), dessa resolução dispõe, nomeadamente, que todos os Estados congelarão sem delongas os fundos e outros bens financeiros das pessoas que cometam, ou tentem cometer, actos de terrorismo, ou facilitem a sua prática, ou neles participem, das entidades pertencentes a essas pessoas ou por elas controladas e das pessoas ou das entidades que actuem em nome, ou sob instruções, dessas mesmas pessoas. Todavia, a identificação das referidas pessoas depende inteiramente do poder discricionário dos Estados.

34 Por considerar que era necessária uma acção da Comunidade a fim de executar esta resolução do Conselho de Segurança, o Conselho adoptou, nomeadamente, por um lado, a Posição Comum 2001/931/PESC, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93), e, por outro, o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, de 27 de Dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70, rectificação no JO 2010, L 52, p. 58).

35 Estes actos prescrevem, nomeadamente, o congelamento de fundos e de outros recursos económicos das pessoas, dos grupos e das entidades implicados em actos de terrorismo, tal como identificados pelo próprio Conselho e mencionados numa lista em anexo, regularmente revista, com base em informações precisas ou elementos do *dossier* que revelem que foi adoptada uma decisão por uma autoridade competente, em princípio judicial, relativamente às pessoas, aos grupos e às entidades visados, quer se trate da abertura de investigações ou de processos por prática ou tentativa de prática de um acto terrorista, participação num acto dessa natureza ou facilitação da sua prática, baseada em provas ou indícios sérios e credíveis, quer se trate de uma condenação por esses factos.

36 Segundo o acórdão da United Kingdom Supreme Court (Supremo Tribunal do Reino Unido) de 27 de Janeiro de 2010, Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 (a seguir «acórdão Ahmed e o. da UK Supreme Court», n.º 22), resulta dos relatórios dos Estados-Membros da União ao Comité de Sanções que 11 dos 27 Estados-Membros se baseiam exclusivamente no Regulamento n.º 881/2002 para dar cumprimento às suas obrigações por força da Resolução 1333 (2000). Os restantes 16 Estados-Membros adoptaram, além disso, medidas legislativas destinadas directamente a aplicar a referida resolução no direito nacional, as quais coexistem com o Regulamento n.º 881/2002.

Acórdãos Kadi do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça

37 Em 18 de Dezembro de 2001, o recorrente interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação dos Regulamentos n.ºs 467/2001 e 2062/2001, na medida em que estes actos lhe diziam respeito, com o fundamento, nomeadamente, de que os mesmos violavam o seu direito a ser ouvido assim como o seu direito a uma protecção jurisdicional efectiva e de que constituíam uma violação desproporcionada do seu direito

de propriedade. O objecto desse recurso foi posteriormente modificado de modo a incluir a anulação do Regulamento n.º 881/2002, na medida em que dizia respeito ao recorrente.

38 No seu acórdão Kadi, proferido em 21 de Setembro de 2005, o Tribunal Geral negou provimento a esse recurso. O Tribunal Geral declarou, no essencial, que decorre dos princípios que regulam a articulação das relações entre o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas e o ordenamento jurídico comunitário que, uma vez que visa implementar uma resolução adoptada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não deixando nenhuma margem para esse efeito, o Regulamento n.º 881/2002 não pode ser objecto de fiscalização jurisdicional quanto à sua legalidade interna, excepto no que respeita à sua compatibilidade com as normas abrangidas pelo *jus cogens*, e beneficia, assim, ao abrigo dessa excepção, de imunidade jurisdicional (v., igualmente, acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Dezembro de 2009, Hassan e Ayadi/Conselho e Comissão, C-399/06 P e C-403/06 P, Colect., p. I-11393, a seguir «acórdão Hassan do Tribunal de Justiça», n.º 69).

39 Por conseguinte, o Tribunal Geral declarou, no seu acórdão Kadi, que é à luz apenas do *jus cogens*, entendido como uma ordem pública internacional que se impõe a todos os sujeitos de direito internacional, incluindo às instâncias da ONU, e que não é possível derrogar, que a legalidade do Regulamento n.º 881/2002 pode ser analisada, inclusivamente no que se refere aos fundamentos apresentados pelo recorrente, relativos a uma violação dos seus direitos fundamentais (v., igualmente, acórdão Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 70).

40 No seu acórdão Kadi, proferido em 3 de Setembro de 2008, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão Kadi do Tribunal Geral e anulou o Regulamento n.º 881/2002, na medida em que dizia respeito ao recorrente.

41 Não obstante os artigos 25.º e 103.º da Carta das Nações Unidas e os artigos 297.º CE e 307.º CE, e embora tenha referido, no n.º 293 do seu acórdão Kadi, que o respeito dos compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas se impõe aquando da aplicação, pela Comunidade, de resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança a título do capítulo VII dessa Carta, o Tribunal de Justiça afirmou, no n.º 316 desse mesmo acórdão, que a fiscalização, pelo Tribunal de Justiça, da validade dos actos comunitários à luz dos direitos fundamentais deve ser considerada a expressão, numa comunidade de direito, de uma garantia constitucional decorrente do Tratado CE enquanto sistema jurídico autónomo que um acordo internacional — a saber, concretamente, a própria Carta das Nações Unidas — não pode pôr em causa.

42 O Tribunal de Justiça declarou igualmente, nos n.ºs 326 e 327 do seu acórdão Kadi, que a tese do Tribunal Geral, resumida nos n.ºs 38 e 39 *supra*, era constitutiva de um erro de direito. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais comunitários devem, em conformidade com as competências de que estão investidos ao abrigo do Tratado CE, assegurar a fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os actos comunitários, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário, incluindo dos actos comunitários que, como o Regulamento n.º 881/2002, se destinam a implementar resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (v., igualmente, acórdão Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 71).

43 Daqui o Tribunal de Justiça concluiu, no n.º 328 do seu acórdão Kadi, que, visto os fundamentos do recorrente serem procedentes, havia que anular o acórdão Kadi do Tribunal Geral a esse respeito.

44 No n.º 348 do seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça declarou, por outro lado, que, uma vez que o Conselho não tinha comunicado ao recorrente os elementos de acusação de que dispunha para fundamentar as medidas restritivas que lhe haviam sido impostas nem lhe tinha concedido o direito de tomar conhecimento dos referidos elementos num prazo razoável depois da aplicação dessas medidas, o interessado não tinha podido dar a conhecer o seu ponto de vista a esse respeito de forma útil. Daqui

o Tribunal de Justiça concluiu que os direitos de defesa do recorrente, em particular o seu direito a ser ouvido, não foram respeitados.

45 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 349 do seu acórdão Kadi, que, não tendo sido informado dos elementos de acusação contra ele e atendendo às relações, referidas nos n.ºs 336 e 337 do referido acórdão, existentes entre os direitos de defesa e o direito a um recurso jurisdicional efectivo, o recorrente também não pôde defender os seus direitos à luz dos referidos elementos em condições satisfatórias perante o juiz comunitário, pelo que também se devia concluir pela violação do referido direito a um recurso jurisdicional efectivo.

46 Por último, no que respeita às acusações do recorrente relativas à violação do direito ao respeito da propriedade decorrente das medidas de congelamento impostas por força do Regulamento n.º 881/2002, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 366 do seu acórdão Kadi, que as medidas restritivas impostas pelo regulamento impugnado constituíam restrições ao direito de propriedade que, em princípio, podiam ser justificadas (v., igualmente, acórdão Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 91).

47 Todavia, o Tribunal de Justiça concluiu, nos n.ºs 369 e 370 desse mesmo acórdão, que, nas circunstâncias do caso em apreço, em que o Regulamento n.º 881/2002, na parte em que dizia respeito ao recorrente, foi adoptado sem fornecer nenhuma garantia que lhe permitisse expor a sua causa às autoridades competentes, isto numa situação em que a restrição dos seus direitos de propriedade devia ser qualificada de considerável, tendo em conta o alcance geral e a duração efectiva das medidas restritivas que lhe foram aplicadas, a imposição dessas medidas constituía uma restrição injustificada do seu direito de propriedade.

48 Nos termos do artigo 231.º CE, o Tribunal de Justiça manteve os efeitos do Regulamento n.º 881/2002 durante um período não superior a três meses, de forma a permitir ao Conselho sanar as violações verificadas, tendo igualmente em devida conta os efeitos significativos das medidas restritivas em causa nos direitos e liberdades do recorrente. A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinhou, por um lado, que a anulação desse regulamento, com efeitos imediatos, na parte em que respeitava ao recorrente, poderia afectar de forma grave e irreversível a eficácia das medidas restritivas impostas pelo referido regulamento e às quais a Comunidade tinha a obrigação de dar execução e, por outro, que não se podia excluir que, quanto ao mérito, a imposição dessas medidas ao recorrente pudesse, ainda assim, ser justificada (n.ºs 373 a 376 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça).

Período posterior aos acórdãos Kadi do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça

49 Por carta de 8 de Setembro de 2008, o Representante Permanente da França junto da ONU, agindo em nome da União, pediu ao Comité de Sanções que tornasse acessível no seu sítio *Web*, com a maior urgência, nos termos do n.º 1 da Resolução 1822 (2008), a síntese da fundamentação que presidiu à inscrição do recorrente na lista desse comité.

50 Por carta de 21 de Outubro de 2008, o presidente do Comité de Sanções comunicou a referida síntese da fundamentação ao Representante Permanente da França junto da ONU, autorizando a sua comunicação ao recorrente e/ou aos seus advogados. Essa síntese está formulada como segue:

«O indivíduo Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] preenche as condições de inscrição pelo [Comité de Sanções] em razão dos seus actos, que consistem em a) participar no financiamento, na organização, na facilitação, na preparação ou na execução de

actos ou de actividades em associação com a rede Al-Qaida, Osama Bin Laden ou os talibãs, ou qualquer célula, filial ou emanação ou qualquer grupo dissidente, em seu nome, por sua conta ou para os apoiar; b) lhes fornecer, vender ou transferir armamento ou material conexo; c) proceder a recrutamento por conta deles; d) apoiar, de qualquer outra forma, actos por eles cometidos ou actividades por eles levadas a cabo [v. Resolução 1822 (2008) do Conselho de Segurança, n.º 2].

Y. Qadi reconheceu que era membro fundador da Fundação Muwafaq e que dirigiu as actividades desta fundação. A Fundação Muwafaq sempre funcionou sob a égide do Makhtab al-Khidamat (Gabinete afegão) (QE.M.12.01.), organização fundada por Abdullah Azzam e Osama Bin Laden [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) e precursor da Al-Qaida (QE.A.4.01.). Após a dissolução do Gabinete afegão, no início de Junho de 2001, e da sua absorção pela Al-Qaida, diversas organizações não governamentais que antes lhe estavam associadas, nomeadamente a Fundação Muwafaq, juntaram-se igualmente à Al-Qaida.

Em 1992, Y. Qadi confiou a Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi (QI.A.25.01.) a direcção dos gabinetes europeus da Fundação Muwafaq. Em meados dos anos 90, Al-Ayadi dirigia também o gabinete da Fundação Muwafaq na Bósnia-Herzegovina. Y. Qadi recrutou Al-Ayadi sob recomendação do célebre financeiro da Al-Qaida, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02.), que combateu ao lado de Osama Bin Laden no Afeganistão nos anos 80. Quando da sua nomeação pela Al-Qaida para o cargo de director da Fundação Muwafaq para a Europa, Al Ayadi actuava ao abrigo de acordos com Osama Bin Laden. Al-Ayadi esteve no Afeganistão no início dos anos 90 para receber treino paramilitar, tendo depois seguido para o Sudão juntamente com outras pessoas, para se reunirem a Osama Bin Laden, com o qual celebraram um acordo oficial respeitante ao acolhimento e formação de tunisinos. Encontraram-se com Osama Bin Laden uma segunda vez e obtiveram um acordo destinado a que os colaboradores de Osama Bin Laden na Bósnia-Herzegovina acolhessem combatentes tunisinos provenientes de Itália.

Em 1995, o dirigente da Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, declarou que a Fundação Muwafaq havia fornecido apoio logístico e financeiro a um batalhão de combatentes na Bósnia-Herzegovina. Em meados dos anos 90, a Fundação Muwafaq contribuiu para o apoio financeiro fornecido às actividades terroristas desses combatentes, bem como ao tráfico de armas provenientes da Albânia e destinadas à Bósnia-Herzegovina. Parte do financiamento dessas actividades foi assegurada por Osama Bin Laden.

Y. Qadi era igualmente um dos principais accionistas do Depositna Banka, estabelecido em Sarajevo e hoje encerrado, onde Al-Ayadi exercia também funções e representava os interesses de Y. Qadi. Reuniões consagradas à preparação de um atentado contra um estabelecimento americano na Arábia saudita tiveram provavelmente lugar nesse banco.

Y. Qadi era além disso proprietário, na Albânia, de várias sociedades que encaminhavam fundos para extremistas ou confiavam a extremistas lugares que lhes permitiam controlar os fundos das sociedades em causa. O fundo de maneio de cinco sociedades pertencentes a Y. Qadi na Albânia foi pago por Osama Bin Laden.»

51 Posteriormente, esta síntese foi também publicada no sítio *Web* do Comité de Sanções, em conformidade com o n.º 13 da Resolução 1822 (2008).

52 Por carta de 22 de Outubro de 2008, o Representante Permanente da França junto da União transmitiu essa mesma síntese da fundamentação à Comissão, a fim de lhe permitir dar cumprimento ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça.

53 Em 22 de Outubro de 2008, a Comissão enviou uma carta ao recorrente informando-o de que, pelos fundamentos precisados na síntese fornecida pelo Comité de Sanções e junta à referida carta, tencionava adoptar um acto legislativo destinado a manter a sua inscrição no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, nos termos do seu artigo 7.º, n.º 1, primeiro travessão. A Comissão acrescentou que essa carta tinha por objecto dar ao recorrente a possibilidade de apresentar as suas observações sobre os fundamentos indicados na síntese e fornecer-lhe todas as informações que entendesse pertinentes, antes de adoptar a sua decisão final. Foi-lhe concedido um prazo para esse efeito até 10 de Novembro de 2008.

54 A síntese da fundamentação junta à referida carta (a seguir «síntese da fundamentação») está redigida em termos idênticos à síntese da fundamentação comunicada pelo Comité de Sanções (v. n.º 50 *supra*).

55 Por carta de 10 de Novembro de 2008, o recorrente apresentou as suas observações em resposta à Comissão. Nomeadamente, o recorrente:

— pediu à Comissão que apresentasse provas que corroborassem as afirmações e as asserções que figuravam na síntese da fundamentação, bem como os documentos pertinentes do *dossier* da Comissão;

— pediu que lhe fosse dada a possibilidade de formular observações sobre essas provas após recebê-las;

— procurou refutar, com o apoio de provas, as alegações formuladas na síntese da fundamentação, na medida em que considerava estar em condições para responder às acusações gerais.

56 Em 28 de Novembro de 2008, a Comissão adoptou o Regulamento (CE) n.º 1190/2008, que altera pela 101.ª vez o Regulamento n.º 881/2002 (JO L 322, p. 25, a seguir «regulamento impugnado»)

57 Os considerandos 3 a 6, 8 e 9 do preâmbulo do regulamento impugnado têm a seguinte redacção:

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

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

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

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

[…]

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

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

58 Nos termos do artigo 1.º e do Anexo do regulamento impugnado, o Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 é modificado no sentido, nomeadamente, de lhe ser acrescentada a seguinte menção sob a rubrica «Pessoas singulares»:

«Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi]. Nascido em 23 de Fevereiro de 1955 no Cairo, Egipto. Nacionalidade: saudita. Número de passaporte: a) B 751550, b) E 976177 (emitido em 6 de Março de 2004, expira em 11 de Janeiro de 2009). Informação complementar: Jeddah, Arábia Saudita.»

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

60 Por carta de 8 de Dezembro de 2008, a Comissão respondeu às observações do recorrente de 10 de Novembro de 2008, indicando que havia examinado as ditas observações e comparado a síntese da fundamentação e os argumentos que o recorrente tinha apresentado a esse respeito. A Comissão alega, nomeadamente:

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

— que o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça não lhe impunha a «comunicação de provas adicionais» solicitada pelo recorrente;

— que, visto as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança exigirem um congelamento «preventivo» de bens, o que era confirmado pela «Recomendação especial III sobre o financiamento do terrorismo» do Grupo de Acção Financeira sobre o Branqueamento de Capitais (GAFI), o referido congelamento devia assentar, no que diz respeito ao nível de prova exigido, em «fundamentos ou numa base razoáveis que permitam suspeitar que o indivíduo ou a entidade designada é terrorista, que financia o terrorismo ou uma organização terrorista»;

— que tinha o direito de ignorar as provas apresentadas pelo recorrente para refutar as acusações formuladas contra ele, mais particularmente as que respeitam ao arquivamento dos processos penais de que foi alvo na Suíça, na Turquia e na Albânia, com o fundamento de que as referidas provas se integram «no quadro dos processos penais», que apresentam «exigências em matéria de prova diferentes das que são aplicáveis no [Comité de Sanções], as quais são preventivas por natureza».

61 A Comissão concluiu a sua análise como segue: «[c]onsequentemente, após ter examinado cuidadosamente as observações que formulou numa carta datada de 10 de Novembro de 2008, a Comissão considera [que] a sua inscrição na lista se justifica em razão das suas relações com a rede Al-Qaida[; j]unta-se exposição dos fundamentos». A Comissão juntou igualmente o texto do regulamento impugnado, recordou a possibilidade de impugnar esse regulamento no Tribunal Geral e, por fim, chamou a atenção do recorrente para o facto de que as pessoas, os grupos e as entidades em causa podem apresentar a qualquer momento um pedido de eliminação ao Comité de Sanções, tendo precisado os detalhes dos contactos úteis e o endereço de um sítio *Web* em que o recorrente podia obter mais amplas informações.

62 A exposição dos fundamentos junta à carta da Comissão de 8 de Dezembro de 2008 é idêntica à síntese da fundamentação.

Tramitação processual

63 Foi nestas circunstâncias que, por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de Fevereiro de 2009, o recorrente interpôs o presente recurso.

64 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, o recorrente pediu que o processo fosse julgado seguindo uma tramitação acelerada, em conformidade com o artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Ouvida a Comissão, foi dado provimento a este pedido por decisão do Tribunal Geral (Sétima Secção) de 20 de Março de 2009.

65 A Comissão juntou à contestação a carta do Representante Permanente da França junto da União de 22 de Outubro de 2008, que acompanha a transmissão da síntese da fundamentação comunicada pelo Comité de Sanções (v. n.º 52 *supra*), que a Comissão apresenta como sendo a totalidade dos documentos que recebeu das Nações Unidas e nos quais assenta o regulamento impugnado.

66 Por despachos de 5 de Maio e de 3 de Julho de 2009, ouvidas as partes, o presidente da Sétima Secção do Tribunal Geral autorizou a intervenção, por um lado, do Conselho da União Europeia e, por outro, da República Francesa e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio dos pedidos da Comissão.

67 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de Novembro de 2009, a Comissão entregou um documento relativo a um processo pendente entre o recorrente e as autoridades americanas na United States District Court for the District of Columbia (Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o distrito de Columbia). O recorrente e o Conselho apresentaram as suas observações escritas sobre este documento em 10 de Dezembro de 2009.

68 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sétima Secção) decidiu abrir a fase oral do processo.

69 Por carta de 10 de Junho de 2010, o recorrente apresentou uma cópia do acórdão Ahmed e o. da UK Supreme Court.

70 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 17 de Junho de 2010. Nesta audiência, o recorrente apresentou o «Nono Relatório da Equipa de Apoio Analítico e de Vigilância das Sanções, constituída em aplicação da Resolução 1526 (2004)», a fim de auxiliar o Comité de Sanções no cumprimento do seu mandato, tal como esse relatório tinha sido transmitido ao presidente do Conselho de Segurança pelo presidente do Comité de

Sanções, por carta datada de 11 de Maio de 2009 (documento S/2009/245, a seguir «nono relatório da equipa de vigilância»).

Pedidos das partes

71 O recorrente concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— adoptar uma medida de organização do processo nos termos do artigo 64.º do seu Regulamento de Processo, destinada a que a Comissão divulgue «todos os documentos relativos à adopção» do regulamento impugnado;

— anular o regulamento impugnado na medida em que lhe diz respeito;

— condenar a Comissão nas despesas.

72 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

73 A Comissão considera, por outro lado, que, visto a inscrição do recorrente no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 se basear exclusivamente nos documentos juntos à contestação, não é necessário o Tribunal pedir a sua apresentação a título de medida de organização do processo.

74 O Conselho, a República Francesa e o Reino Unido apoiam a primeira parte dos pedidos da Comissão.

Matéria de facto

75 O recorrente tem nacionalidade saudita, é homem de negócios e financeiro, nascido em 1955. Reconhece ter sido administrador da Fundação Muwafaq, até cessação das respectivas actividades, a qual descreve como uma fundação caritativa estabelecida em Jersey.

76 Os fundos do recorrente estão congelados em toda a União desde 21 de Outubro de 2001, inicialmente por força do Regulamento n.º 2062/2001, adoptado na sequência da sua inscrição na lista do Comité de Sanções, em 17 de Outubro de 2001 (v. n.ºs 30 e 31 *supra*), seguidamente por força do Regulamento n.º 881/2002 e, ultimamente, por força do regulamento impugnado, adoptado na sequência da anulação parcial do referido Regulamento n.º 881/2002 pelo acórdão Kadi do Tribunal de Justiça.

77 O recorrente sustenta que nunca esteve envolvido com o terrorismo e que nunca deu qualquer apoio, financeiro ou outro, a essas actividades, quer seja associado a Osama Bin Laden ou de outra forma. Nunca foi julgado ou reconhecido culpado por qualquer infracção penal ligada ao terrorismo, em parte alguma do mundo.

78 O recorrente acrescenta que foi inscrito na lista do Comité de Sanções, a pedido dos Estados Unidos, sem que tenha sido realizado pelas Nações Unidas, de forma independente, qualquer exame ou avaliação das alegações formuladas contra ele pelos Estados Unidos. Ora, várias alegações dessas são manifestamente falsas, como as que referem que o recorrente tem um irmão ou que é membro do clã dos Dossari. As autoridades dos Estados Unidos basearam-se igualmente em alegações formuladas em alguns círculos da imprensa escrita, nomeadamente um artigo escrito pelo jornalista Jack Kelly no número de 29 de Outubro de 1999 do diário *USA Today*, que indica, nomeadamente, que a Fundação Muwafaq servia de «fachada» a Osama Bin Laden. Ora, J. Kelly foi posteriormente obrigado a demitir-se no termo de uma investigação, tendo sido publicado um artigo correctivo no sítio Internet do *USA Today*, em 13 de Abril de 2004, que confirma que J. Kelly tinha «inventado certos títulos» e que o artigo em que as autoridades se basearam continha diversos erros.

Questão de direito

Considerações preliminares

79 Após ter tecido um certo número de considerações preliminares respeitantes ao nível de fiscalização jurisdicional apropriado no caso vertente, o recorrente invoca cinco fundamentos para o seu recurso. O primeiro baseia-se numa deficiência da base jurídica. O segundo, que se subdivide em duas partes, baseia-se numa violação dos direitos de defesa e do direito a uma protecção jurisdicional efectiva. O terceiro baseia-se numa violação do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE. O quarto baseia-se num erro manifesto de apreciação dos factos. Por último, o quinto baseia-se numa violação do princípio da proporcionalidade.

80 Importa começar por examinar a questão do nível de fiscalização jurisdicional apropriado no caso vertente, correctamente qualificada de prévia por todas as partes, e, em seguida, sucessivamente, o segundo e quinto fundamentos do recurso, que repetem o essencial das alegações já examinadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi.

81 Para efeitos deste exame, não é necessário adoptar a medida de organização do processo solicitada pelo recorrente. Com efeito, é pacífico que a Comissão apresentou, em anexo à contestação, todos os documentos à luz dos quais o regulamento impugnado foi adoptado, que podem ser visados por essa medida.

Quanto ao nível de fiscalização jurisdicional apropriado no caso vertente

Argumentos das partes

82 Em primeiro lugar, o recorrente considera «oportuno e necessário» que o Tribunal Geral faça uso, no caso vertente, de um nível de fiscalização jurisdicional «profundo e rigoroso». A este respeito, refere os princípios enunciados nos n.os 281 e 326 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça e no n.º 45 das conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem a esse acórdão (Colect., p. I-6363). Remete igualmente para o nível de fiscalização «integral» definida pelo Tribunal Geral, para apreciar a legalidade das medidas comunitárias adoptadas ao abrigo do Regulamento n.º 2580/2001, nos seus acórdãos de 12 de Dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho (T-228/02, Colect., p. II-4665, a seguir «acórdão OMPI», n.os 154, 155 e 159); de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-256/07, Colect., p. II-3019, a seguir «acórdão PMOI I»,

n.os 141 a 143); e de 4 de Dezembro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/ /Conselho (T-284/08, Colect., p. II-3487, a seguir «acórdão PMOI II», n.os 74 e 75).

83 Em segundo lugar, o recorrente considera que são exigidas provas particularmente convincentes para justificar a medida de congelamento de fundos em causa no caso vertente, pelas razões seguintes:

— essa medida draconiana e desprovida de limites temporais ou de limites de montante constitui um atentado considerável aos seus direitos fundamentais, cujas consequências podem ser devastadoras (conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, já referidas, n.º 47);

— essa medida constitui uma sanção, como resulta objectivamente das notas interpretativas do GAFI invocadas pela Comissão, no sentido de que o cataloga publicamente como terrorista ou apoiante do terrorismo;

— os seus bens encontram-se congelados desde 2001, quando, no que diz respeito à manutenção desse congelamento, a Comissão se deve orientar pelo critério da existência de uma «ameaça actual ou futura» e não por um simples «comportamento passado» (acórdão PMOI I, n.º 110).

84 Em terceiro lugar, o recorrente considera que o Tribunal Geral deve examinar o regulamento impugnado com especial atenção, uma vez que o mesmo foi supostamente adoptado para sanar as sérias violações dos direitos fundamentais identificadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi (nomeadamente n.os 334, 358, 369 e 370; v., igualmente, acórdão PMOI I, n.os 60 a 62).

85 Segundo a Comissão e os governos intervenientes, importa chegar a um justo equilíbrio entre o direito fundamental a uma fiscalização jurisdicional efectiva de que dispõe um indivíduo cujos fundos estão congelados por força de uma medida comunitária e a necessidade de combater o terrorismo internacional em conformidade com as decisões vinculativas adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

86 A este respeito, a Comissão propõe que se distinga dois níveis de fiscalização jurisdicional, conforme a medida em causa esteja ou não abrangida pelo exercício de um poder próprio, que implica uma apreciação discricionária da Comunidade (acórdão OMPI, n.º 107).

87 O primeiro nível de fiscalização, qualificado de «restrito», foi definido pelo Tribunal Geral nos acórdãos OMPI e PMOI, no quadro da aplicação da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001. Abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocadas para justificar a medida de congelamento de fundos em causa, assim como a verificação dos elementos de prova e informações em que assenta essa apreciação (acórdão OMPI, n.º 154), sem que, porém, o juiz comunitário se possa substituir na apreciação das provas, dos factos e das circunstâncias que justificam a adopção dessas medidas às instituições comunitárias (acórdão OMPI, n.º 159). Limita-se, assim, à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exactidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder. Essa fiscalização restrita aplica-se, em especial, à apreciação das considerações de oportunidade em que a medida de congelamento de fundos assenta.

88 Contrariamente ao que sustenta o recorrente, este primeiro nível restrito de fiscalização jurisdicional não é transponível para um processo como o presente, em que está em causa um acto comunitário adoptado, em conformidade com a vontade unanimemente expressa pelos Estados-Membros na 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 L 139, p. 4), a fim de aplicar de forma colectiva sanções individuais directamente decididas contra indivíduos e entidades designados pelos nomes pelo Comité de Sanções.

89 Relativamente a este aspecto, a Comissão recorda que o respeito dos compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas se impõe quando a Comunidade implementa resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 293). Decorre daí que as instituições comunitárias estão obrigadas, por força do Tratado CE, a dar cumprimento às decisões do Comité de Sanções (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 296).

90 Os órgãos jurisdicionais comunitários devem, todavia, verificar se a adopção de uma medida de execução comunitária é compatível com os princípios constitucionais do Tratado CE, entre os quais figuram os direitos fundamentais (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.ºs 298 a 314). O referido contexto das Nações Unidas não justifica, portanto, uma «imunidade de jurisdição generalizada» no quadro do ordenamento jurídico comunitário, enquanto o processo de reexame pelo Comité de Sanções não oferecer garantias de uma tutela jurisdicional (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.ºs 322 *in fine*, 326 e 327).

91 Segundo a Comissão e os governos intervenientes, a fiscalização jurisdicional exercida pelo Tribunal de Justiça, nos processos em que estão em causa actos comunitários de execução das sanções decididas pelo Comité de Sanções, incidiu até agora na verificação do respeito das garantias processuais pela autoridade comunitária em causa (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.ºs 336 e 345 a 353). Em contrapartida, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou acerca do nível da fiscalização jurisdicional dos fundamentos em que assenta a medida comunitária de execução. Assim, compete ao Tribunal Geral determinar pela primeira vez o nível de fiscalização adequado,

conferindo especial atenção ao contexto internacional em que o regulamento impugnado foi adoptado.

92 A este respeito, a Comissão sublinha a obrigação imposta a todos os Estados-Membros da ONU, por força do artigo 2.º, n.º 5, da Carta das Nações Unidas, de dar a esta organização «toda a assistência em qualquer acção que ela empreender em conformidade» com a dita Carta. Por outro lado, no n.º 8 da sua Resolução 1822 (2008), o Conselho de Segurança reafirmou recentemente a obrigação imposta a todos os Estados-Membros de aplicarem e fazerem respeitar as sanções adoptadas contra as pessoas inscritas na lista do Comité de Sanções.

93 O mesmo se diga quando, no seio da União, as decisões do Comité de Sanções são aplicadas, não por cada Estado-Membro a título individual, mas através da adopção de medidas comunitárias nos termos do artigo 60.º CE e 301.º CE. A Comissão refere que, no seu acórdão Kadi (n.º 294), o Tribunal de Justiça indicou que, no exercício desta competência, a Comunidade deve atribuir especial importância ao facto de, em conformidade com o artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a adopção, pelo Conselho de Segurança, de resoluções ao abrigo do capítulo VII desse diploma constituir o exercício da responsabilidade principal de que esse órgão internacional está investido para manter a paz e a segurança, à escala mundial, responsabilidade que, no âmbito do referido capítulo VII, «inclui o poder de determinar o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, bem como de tomar as medidas necessárias para as manter ou restabelecer».

94 A Comissão e os governos intervenientes sustentam que, ao comunicar ao recorrente os fundamentos da sua inscrição no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, a Comunidade lhe permite dar a conhecer o seu ponto de vista e refutar as alegações segundo as quais está associado ao terrorismo internacional. As observações apresentadas pelo interessado devem ser examinadas com cuidado pela Comissão. Se, porém, o

recorrente pretender impugnar as provas subjacentes à síntese da fundamentação do Comité de Sanções, não cabe à Comunidade substituir-se *ex post facto* àquele comité na apreciação dessas provas. Além disso, a Comunidade não está em condições para efectuar essa apreciação *a posteriori*, porquanto tais provas apenas são comunicadas por um Estado-Membro das Nações Unidas ao Comité de Sanções.

95 Na audiência, a Comissão confirmou, por um lado, que não dispunha de nenhum dos elementos de prova em questão. A respectiva produção deve, em seu entender, ser pedida aos Estados-Membros da ONU que os têm na sua posse.

96 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal Geral, a Comissão, apoiada pelo governos intervenientes, precisou, por um lado, que a margem de que considera dispor para colocar em causa as apreciações do Comité de Sanções é particularmente exígua e limita-se, na realidade, à fiscalização do erro de facto ou de apreciação absolutamente manifesto, como um erro sobre a identidade da pessoa designada. Na eventualidade de se concluir que foi cometido um erro dessa natureza, a Comissão deve contactar o Comité de Sanções a fim de que o mesmo seja sanado.

97 Segundo a Comissão e os governos intervenientes, aceder ao pedido do recorrente no sentido de criar um processo comunitário específico para a comunicação e a avaliação das provas «iria minar» o sistema de sanções das Nações Unidas. O Comité de Sanções, que está especializado na matéria e sujeito a regras específicas de confidencialidade e de peritagem, tem precisamente por missão tratar as provas extremamente sensíveis. A Comissão e os governos intervenientes acrescentam que, se cada um dos 192 Estados-Membros das Nações Unidas tivessem de se pronunciar, a título individual, sobre as provas disponíveis antes de ser tomada uma medida de execução, o sistema centralizado de sanções das Nações Unidas no quadro do combate ao

terrorismo internacional «entraria em colapso» de imediato e seria impossível alcançar um justo equilíbrio entre o respeito dos direitos fundamentais e a necessidade de combater o terrorismo internacional.

98 Quanto à implementação, pelos órgãos jurisdicionais comunitários, do princípio constitucional de uma tutela jurisdicional efectiva, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, a Comissão e os governos intervenientes observam que, embora esses órgãos jurisdicionais sejam de facto competentes para fiscalizar o regulamento impugnado, essa fiscalização depende, ela própria, do limitado papel atribuído à Comunidade, que não tem por missão fiscalizar a decisão do Comité de Sanções ou as provas que são mantidas exclusivamente em Nova Iorque. A Comissão e os governos intervenientes sublinham ainda que o poder de decidir que determinada pessoa está associada à Al-Qaida e que, por conseguinte, é necessário congelar os seus bens para a impedir de financiar ou de preparar actos de terrorismo está confiada ao Conselho de Segurança, sendo difícil imaginar um domínio político mais importante e mais complexo, que implica avaliações sobre a salvaguarda da segurança internacional e interna.

99 Segundo a Comissão e os governos intervenientes, decorre das considerações precedentes que a Comunidade, no seu conjunto, não pode substituir a apreciação do Comité de Sanções pela sua. A margem de apreciação de que este último dispõe deve ser respeitada não apenas pelas instâncias políticas da Comunidade mas também pelos seus órgãos jurisdicionais. No caso vertente, o Tribunal Geral deve portanto respeitar a decisão da Comissão de não substituir a apreciação do Comité de Sanções pela sua, salvo se esta decisão da Comissão for manifestamente errada.

100 Se assim não fosse, o Tribunal Geral poderia, segundo a Comissão e os governos intervenientes, impor aos Estados-Membros da União obrigações directamente contraditórias nos termos da Carta das Nações Unidas e do direito comunitário. Se o Tribunal substituísse a apreciação do Comité de Sanções pela sua e chegasse à conclusão de que uma pessoa não preenche as condições para figurar no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, os Estados-Membros da União ver-se-iam obrigados, enquanto

membros da ONU, a executar a decisão do Comité de Sanções, ao mesmo tempo que estavam obrigados, enquanto membros da União, a não adoptar sanções. Ora, acrescenta a Comissão, decorre do artigo 103.º da Carta das Nações Unidas que um Estado-Membro da União não pode invocar o direito comunitário para justificar a inexecução das obrigações que lhe incumbem por força da Carta das Nações Unidas.

101 Por todas estas razões, a Comissão convida o Tribunal Geral a examinar, por um lado, se foi efectivamente dado ao recorrente o direito a ser ouvido e, por outro, se a apreciação das observações do recorrente pela Comissão é irrazoável ou enferma de erro manifesto.

102 O Conselho contesta, ele também, a interpretação que o recorrente faz do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça. O recorrente extrai certas passagens do respectivo contexto e dá-lhes um sentido que o Tribunal de Justiça não teve a intenção de lhes dar. Na realidade, ao concluir, no n.º 351 desse acórdão, que não estava em condições de fiscalizar a legalidade do acto impugnado, o Tribunal de Justiça não examinou a questão do alcance ou da intensidade da sua fiscalização jurisdicional, nem deu a menor orientação a esse respeito.

103 Mais especificamente, o Conselho alega que a questão de saber se o recorrente estava associado à Al-Qaida ou aos talibãs implica uma avaliação pelo Comité de Sanções, fundada em considerações de segurança, relativamente às medidas a tomar para combater o terrorismo com base em informações e dados recolhidos.

104 O Tribunal de Justiça reconheceu o primado do papel do Conselho de Segurança nesse domínio, no n.º 294 do seu acórdão Kadi. Na prática, tal significa que as instituições

comunitárias não devem substituir a apreciação contida numa resolução vinculativa do Conselho de Segurança pela sua própria apreciação da existência ou não de uma relação entre um indivíduo e a rede Al-Qaida ou os talibãs.

105 O Conselho considera igualmente que, no caso vertente, o Tribunal Geral deveria adoptar a mesma abordagem que a seguida quando as instituições comunitárias fazem apreciações acerca de objectivos complexos e definidos em termos latos. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as instituições comunitárias gozam de um amplo poder de apreciação e as suas escolhas apenas devem ser anuladas se tiverem cometido um erro manifesto de apreciação ou forem reconhecidas culpadas de um desvio de poder (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Julho de 1997, SAM Schiffahrt e Stapf, C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.os 24 e 25, e de 10 de Janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Colect., p. I-403, n.º 80).

106 Com efeito, as apreciações em causa no presente processo são complexas e pressupõem uma avaliação das medidas necessárias para garantir a segurança internacional e interna. As referidas apreciações requerem os conhecimentos dos serviços de informações e o discernimento político que, segundo o Conselho, apenas os governos possuem.

107 O facto de, no caso vertente, a apreciação em causa ser a do Comité de Sanções, e não a das instituições comunitárias, não afecta a sua natureza e em nada muda o princípio segundo o qual o juiz comunitário se deve abster de substituir a apreciação das autoridades políticas competentes pela sua própria apreciação. O Conselho considera, a este respeito, que o Tribunal Geral não pode nem deve examinar o mérito da apreciação, que, em seu entender, é da exclusiva responsabilidade dos governos no quadro da luta contra o terrorismo.

108 Na audiência, o Conselho sustentou, por outro lado, que não decorre do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça que a fiscalização jurisdicional – marginal – das medidas comunitárias de congelamento de fundos se deva estender à apreciação dos elementos de prova enquanto tais (por oposição à fiscalização – marginal – dos fundamentos invocados para justificar o congelamento dos fundos). Tal resulta de forma particularmente clara de certas versões linguísticas do referido acórdão, nomeadamente das versões inglesa e sueca.

109 O Conselho chama igualmente a atenção para as consequências mais gerais de uma fiscalização aprofundada do Tribunal Geral, defendida pelo recorrente. À semelhança da Comissão e dos governos intervenientes, o Conselho considera que uma fiscalização dessa natureza poderia conduzir a uma situação em que os Estados-Membros ficassem sujeitos a obrigações concorrentes contraditórias, enquanto membros das Nações Unidas e da União.

110 Segundo o Conselho, se todos os Estados-Membros das Nações Unidas adoptassem essa abordagem, o sistema baseado nas Nações Unidas deixaria de funcionar. O Conselho refere que, no seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça salientou o papel primordial do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais. Segundo o Conselho, a abordagem proposta pelo recorrente comprometeria a capacidade do Conselho de Segurança em levar a cabo essa função.

111 Em conclusão, o Conselho entende que o Tribunal Geral deve reafirmar o papel primordial do Conselho de Segurança neste domínio e declarar que as instituições comunitárias não devem substituir pela sua própria apreciação da existência de uma relação entre determinado indivíduo e a rede Al-Qaida ou os talibãs a apreciação contida numa resolução vinculativa do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Apreciação do Tribunal

112 A título preliminar, cabe referir que, no quadro da presente instância, o Tribunal Geral não está vinculado nos termos do artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça pelas questões de direito decididas no acórdão Kadi do Tribunal de Justiça.

113 Ora, as instituições e os governos intervenientes reiteraram com veemência, no presente processo, as preocupações já por eles manifestadas, no processo que deu origem ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, quanto ao risco de colapso do regime de sanções instituído pelas Nações Unidas, no quadro do combate ao terrorismo internacional, que resultaria da instauração a nível nacional ou regional de uma fiscalização jurisdicional do tipo da que é preconizada pelo recorrente à luz do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça.

114 É verdade que, uma vez aceite a competência de princípio do Conselho de Segurança para adoptar sanções contra particulares, em vez dos Estados ou dos respectivos governos («smart sanctions»), uma fiscalização dessa natureza pode interferir com as prerrogativas do Conselho de Segurança, nomeadamente quanto à definição daquilo que constitui uma ameaça à paz ou à segurança internacionais, à conclusão da existência dessa ameaça e à determinação dos meios de lhe pôr termo.

115 Mais fundamentalmente, determinadas dúvidas foram manifestadas, nos meios jurídicos, quanto à inteira conformidade do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, por um lado, com o direito internacional, mais particularmente com os artigos 25.º e 103.º da Carta das Nações Unidas, e, por outro, com os Tratados CE e UE, mais particularmente com os artigos 177.º, n.º 3, CE, 297.º CE, 307.º CE, 11.º, n.º 1, UE e 19.º, n.º 2, UE (v., igualmente, artigos 3.º, n.º 5, TUE e 21.º, n.ºs 1 e 2, TUE, bem como Declaração n.º 13 da conferência intergovernamental dos Estados-Membros sobre a política

externa e de segurança comum, em anexo ao Tratado de Lisboa, que sublinha que «a União Europeia e os Estados-Membros continuam vinculados pelas disposições da Carta das Nações Unidas e, especialmente, pela principal responsabilidade que incumbe ao Conselho de Segurança e aos Estados seus membros na manutenção da paz e da segurança internacionais»).

116 A este respeito, foi nomeadamente sustentado que, embora o Tribunal de Justiça tenha afirmado, no n.º 287 do seu acórdão Kadi, que não compete ao juiz comunitário, no âmbito da competência exclusiva prevista no artigo 220.º CE, fiscalizar a legalidade de uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, não deixa de ser verdade que fiscalizar a legalidade de um acto comunitário que se limita a executar, ao nível da Comunidade, uma resolução dessa natureza, que não deixa nenhuma margem para esse efeito, equivale necessariamente a fiscalizar, à luz das normas e dos princípios da ordem jurídica comunitária, a legalidade da decisão assim executada.

117 De resto, foi observado que, nos n.ºs 320 a 325 do seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça procedeu, em qualquer dos casos, a uma fiscalização jurisdicional da conformidade do regime de sanções instaurado pelas Nações Unidas com o regime de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais previsto pelo Tratado CE, em resposta ao argumento da Comissão segundo o qual os referidos direitos fundamentais estavam agora suficientemente protegidos no quadro desse regime, atendendo, em particular, aos melhoramentos introduzidos no processo de reexame, que conferia aos particulares e às entidades em causa uma possibilidade aceitável de serem ouvidos pelo Comité de Sanções. O Tribunal de Justiça declarou em particular, nos n.ºs 322 e 323 do referido acórdão, que o processo de reexame em questão não oferecia «manifestamente, as garantias de uma tutela jurisdicional» e que as pessoas ou entidades em causa não tinham «a possibilidade real de defender os seus direitos».

118 De igual modo, e embora o Tribunal de Justiça tenha afirmado, no n.º 288 do seu acórdão Kadi, que um eventual acórdão de uma jurisdição comunitária no qual fosse decidido que um acto comunitário destinado a implementar tal resolução é contrário a uma norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico comunitário não

implicaria pôr em causa a prevalência dessa resolução no plano do direito internacional, foi sublinhado que um acórdão dessa natureza, nos termos do qual o acto comunitário em causa é anulado, tinha necessariamente como consequência tornar esse primado inoperante na ordem jurídica comunitária.

119 Impõe-se assim concluir que, embora normalmente conceba as relações entre o direito comunitário e o direito internacional à luz do artigo 307.º CE [v., a este respeito, acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Centro-Com, C-124/95, Colect., p. I-81, n.ºs 56 a 61, onde foi declarado que o artigo 234.º CE (que passou, após alteração, a artigo 307.º CE) pode permitir derrogações até ao direito primário, neste caso, o artigo 133.º CE], o Tribunal de Justiça excluiu, no seu acórdão Kadi, a aplicabilidade desse artigo quando estão em causa «princípios da liberdade, da democracia e do respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais consagrados no artigo 6.º, n.º 1, UE enquanto fundamento da União» (n.º 303) ou, segundo outra fórmula, os «princípios que fazem parte dos próprios fundamentos do ordenamento jurídico comunitário, entre os quais o da protecção dos direitos fundamentais» (n.º 304). Por conseguinte, no que respeita a estes princípios, o Tribunal de Justiça parece ter interpretado o quadro constitucional do Tratado CE como sendo o quadro de uma ordem jurídica puramente autónoma, não subordinada às normas superiores do direito internacional, neste caso, o direito decorrente da Carta das Nações Unidas.

120 Por último, uma vez que a Carta das Nações Unidas é um acordo entre Estados e a sua adopção precedeu, além disso, a adopção do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, assinada em Roma, em 25 de Março de 1957, a equiparação dessa Carta a um acordo internacional celebrado entre a Comunidade e um ou vários Estados ou organizações internacionais, na acepção do artigo 300.º CE, levada a cabo nos n.ºs 306 a 309 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, para justificar a conclusão de que a sua «prevalência no plano do direito comunitário não [é] extensiva ao direito primário» (n.º 308), suscitou certas interrogações.

121 O Tribunal Geral reconhece que essas críticas não são totalmente infundadas. Todavia, no que respeita à sua pertinência, o Tribunal Geral considera que, em circunstâncias como as do caso vertente, em que está em causa um acto adoptado pela Comissão em substituição de um acto anterior anulado pelo Tribunal de Justiça, em sede de recurso interposto do acórdão do Tribunal Geral que negou provimento ao recurso de anulação do referido acto, o próprio princípio do recurso de uma decisão do Tribunal Geral e a estrutura jurisdicional hierárquica que é dele corolário recomendam-lhe, à partida, que não coloque ele mesmo em causa as questões de direito decididas pelo Tribunal de Justiça. É tanto mais assim quando, como acontece no caso vertente, o Tribunal de Justiça decidiu em Grande Secção e pretendeu manifestamente proferir um acórdão de princípio. Por conseguinte, se uma resposta tiver de ser dada às interrogações suscitadas pelas instituições, os Estados-Membros e os meios jurídicos interessados, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, convém que seja o próprio Tribunal de Justiça a fornecê-la no quadro de futuros processos que tenha de decidir.

122 Importa observar, a título incidental, que, embora algumas altas instâncias jurisdicionais nacionais tenham adoptado uma abordagem mais parecida com a do Tribunal Geral no seu acórdão Kadi [v., neste sentido, decisão do Tribunal fédéral de Lausanne (Suíça) de 14 de Novembro de 2007, no processo 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada c/ Secrétariat d'État pour l'Économie, e acórdão da House of Lords (Reino Unido) de 12 de Dezembro de 2007, no processo Al-Jedda v. Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, o qual é actualmente objecto do processo n.º 27021/08, Al-Jedda c. Reino Unido, pendente no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a seguir «TEDH»], outras seguiram a abordagem do Tribunal de Justiça, tendo considerado que o sistema de designação do Comité de Sanções é incompatível com o direito fundamental a um recuso jurisdicional efectivo num tribunal independente e imparcial (v., neste sentido, acórdão da Cour fédérale du Canada de 4 de Junho de 2009, no processo Abousfian Abdelrazik v The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, citado no n.º 69 do acórdão Ahmed e o. da UK Supreme Court).

123 Ora, limitar no caso vertente o alcance e a intensidade da fiscalização jurisdicional da forma preconizada pela Comissão e pelos governos intervenientes (v. n.os 86 a 101

supra) e pelo Conselho (v. n.os 102 a 111 *supra*) equivaleria a levar a cabo, não uma fiscalização jurisdicional efectiva do tipo exigido pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi, mas um simulacro dessa fiscalização. Tal equivaleria, *de facto*, a optar pela abordagem seguida pelo Tribunal Geral no seu próprio acórdão Kadi, que o Tribunal de Justiça considerou estar viciada de um erro de direito, no acórdão que proferiu em sede de recurso. O Tribunal Geral entende que cabe, em princípio, ao Tribunal de Justiça, e não a si próprio, mudar, sendo caso disso, a orientação da jurisprudência, se considerar que tal se justifica à luz, nomeadamente, dos graves inconvenientes invocados pelas instituições e pelos governos intervenientes.

124 É verdade que, como sublinham a Comissão e o Conselho, o Tribunal de Justiça recordou, nomeadamente no seu acórdão Kadi, que as competências da Comunidade devem ser exercidas com observância do direito internacional (n.º 291), que a observância dos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas se impõe igualmente no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais, quando a Comunidade implementa, através da adopção de actos comunitários com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE, resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (n.º 293), que, no exercício desta última competência, a Comunidade deve atribuir especial importância ao facto de, em conformidade com o artigo 24.º da Carta das Nações Unidas, a adopção, pelo Conselho de Segurança, de resoluções ao abrigo do capítulo VII desse diploma constituir o exercício da responsabilidade principal de que esse órgão internacional está investido para manter a paz e a segurança, à escala mundial, responsabilidade que, no âmbito do referido capítulo VII, inclui o poder de determinar o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, bem como de tomar as medidas necessárias para as manter ou restabelecer (n.º 294), e que, na elaboração de medidas destinadas a implementar uma resolução do Conselho de Segurança adoptada ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Comunidade deve ter em devida conta os termos e os objectivos da resolução em causa assim como as obrigações pertinentes decorrentes da Carta das Nações Unidas relativas a essa implementação (n.º 296).

125 Não deixa de ser verdade que o Tribunal de Justiça também sublinhou, por outro lado, no seu acórdão Kadi, que a implementação das resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas deve ser levada a cabo de acordo com as modalidades aplicáveis nesta matéria no ordenamento jurídico interno de cada membro da ONU (n.º 298), que os princípios que regem o ordenamento jurídico internacional emanado das Nações Unidas não implicam que esteja excluída uma fiscalização jurisdicional da legalidade interna de um acto comunitário como o regulamento impugnado à luz dos direitos fundamentais, pelo facto de esse acto se destinar a implementar essa resolução (n.º 299), que essa imunidade de jurisdição de um acto comunitário também não encontra qualquer fundamento no Tratado CE (n.º 300), que a fiscalização, pelo Tribunal de Justiça, da validade dos actos comunitários à luz dos direitos fundamentais deve ser considerada a expressão, numa comunidade de direito, de uma garantia constitucional decorrente do Tratado CE enquanto sistema jurídico autónomo que um «acordo internacional» não pode pôr em causa (n.º 316) e que, consequentemente, «as jurisdições comunitárias devem, em conformidade com as competências de que estão investidas ao abrigo do Tratado CE, assegurar a fiscalização, em princípio, integral, da legalidade de todos os actos comunitários, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário, incluindo dos actos comunitários que […] se destinam a implementar resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas» (n.º 326).

126 É por estas razões que o Tribunal Geral considera, em definitivo, que lhe incumbe assegurar, no caso vertente, tal como o Tribunal de Justiça declarou nos n.os 326 e 327 do seu acórdão Kadi, uma fiscalização, «em princípio, integral», da legalidade do regulamento impugnado à luz dos direitos fundamentais, sem fazer beneficiar o referido regulamento de qualquer imunidade jurisdicional com o fundamento de que o mesmo se destina a implementar resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

127 Assim deve ser, pelo menos, enquanto os processos de reexame instituídos pelo Comité de Sanções não oferecerem manifestamente garantias de uma tutela jurisdicional efectiva, como o Tribunal de Justiça deixou subentender no n.º 322 do seu acórdão

Kadi (v., igualmente, neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao referido acórdão, já referidas, n.º 54).

128 Ora, as considerações expressas a este respeito pelo Tribunal de Justiça, nos n.os 323 a 325 do seu acórdão Kadi, nomeadamente no que respeita ao ponto focal, mantêm-se fundamentalmente válidas nos dias de hoje, mesmo tendo em conta o «gabinete do Provedor de Justiça», cuja criação foi decidida nos seus princípios pela Resolução 1904 (2009) e que foi ocupado muito recentemente. No essencial, o Conselho de Segurança nem sempre considerou oportuno instituir um órgão independente e imparcial encarregado de se pronunciar, em matéria de direito e de facto, sobre os recursos interpostos contra as decisões individuais tomadas pelo Comité de Sanções. Além disso, nem o mecanismo do ponto focal nem o gabinete do Provedor de Justiça colocam em causa o princípio segundo o qual a eliminação de uma pessoa da lista do Comité de Sanções exige um consenso no seio desse comité. Acresce que a escolha dos elementos de prova susceptíveis de serem revelados ao interessado continua a constituir uma matéria da inteira discricionariedade do Estado que propôs a sua inscrição na lista do Comité de Sanções, e nenhum mecanismo garante que o interessado dispõe de suficientes elementos de informação para se poder defender utilmente (nem mesmo que conhece a identidade do Estado que pediu a sua inscrição na lista do Comité de Sanções). Ao menos por estes motivos, a criação do ponto focal e da figura do Provedor de justiça não pode ser equiparada à instituição de um recurso jurisdicional efectivo contra as decisões do Comité de Sanções (v., igualmente, a este respeito, considerações enunciadas nos n.os 77, 78, 149, 181, 182 e 239 do acórdão Ahmed e o. da UK Supreme Court e considerações expressas no ponto III do nono relatório da equipa de vigilância).

129 Nestas condições, a fiscalização exercida pelo juiz comunitário sobre as medidas comunitárias de congelamento de fundos só pode ser qualificada de efectiva se disser respeito, indirectamente, às apreciações de fundo efectuadas pelo próprio Comité de Sanções assim como aos elementos que lhes subjazem (v., igualmente, neste sentido, acórdão Ahmed e o. da UK Supreme Court, n.º 81).

130 No que respeita, mais especificamente, ao alcance e à intensidade dessa fiscalização jurisdicional que cabe ao Tribunal Geral exercer, a Comissão sustenta que, no seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a questão (v. n.º 91 *supra*). De igual modo, o Conselho sustenta que o Tribunal de Justiça não examinou essa questão nem forneceu a menor orientação a esse respeito (v. n.ºs 102 e 108 *supra*).

131 Esta argumentação é manifestamente errada.

132 Primeiro, ao enunciar, no termo de uma longa exposição, que a fiscalização da legalidade em questão devia ser, «em princípio, integral» e exercida «em conformidade com as competências de que [os órgãos jurisdicionais comunitários] estão investid[o] s ao abrigo do Tratado CE» (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 326) e, além disso, ao rejeitar explicitamente a tese do Tribunal Geral segundo a qual o acto em causa deveria beneficiar de uma «imunidade de jurisdição» com o fundamento de que se limita a implementar uma resolução adoptada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 327), o Tribunal de Justiça forneceu, muito pelo contrário, uma indicação perfeitamente clara quanto ao que deviam ser, em princípio, o alcance e a intensidade dessa fiscalização.

133 Segundo, o Tribunal de Justiça concluiu, no n.º 336 do seu acórdão Kadi, que essa fiscalização deve, nomeadamente, incidir sobre a legalidade das razões em que o acto comunitário impugnado se baseia. Ora, resulta da jurisprudência invocada no referido n.º 336, a título de justificação dessa conclusão (v., em particular, acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.º 462), que a referida fiscalização da legalidade dos fundamentos se estende, nomeadamente, à verificação do mérito do acto impugnado assim como aos vícios de que o mesmo pode enfermar.

134 Terceiro, o Tribunal de Justiça sublinhou, nos n.os 342 a 344 do seu acórdão Kadi, que, embora considerações imperiosas atinentes à segurança ou à condução das relações internacionais da Comunidade e dos seus Estados-Membros se possam opor à comunicação de certos elementos aos interessados, tal não significa porém, no que respeita à observância do princípio da tutela jurisdicional efectiva, que medidas restritivas como as impostas pelo regulamento impugnado escapem à fiscalização do juiz comunitário, quando se afirme que o acto que as prevê tem implicações em matéria de segurança nacional e de terrorismo. Nesses casos, compete ao juiz comunitário aplicar, no âmbito da fiscalização jurisdicional que exerce, técnicas que permitam conciliar, por um lado, as preocupações legítimas de segurança quanto à natureza e às fontes de informação que foram tomadas em consideração na adopção do acto em causa e, por outro, a necessidade de dar ao interessado a possibilidade de beneficiar das regras processuais de modo suficiente.

135 Resulta de forma óbvia desses números do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, bem como da referência que nele é feita ao acórdão do TEDH, Chahal c. Reino Unido de 15 de Novembro de 1996 (*Colectânea dos acórdãos e decisões* 1196-V, § 131), que o Tribunal de Justiça pretendeu que a sua fiscalização jurisdicional, «em princípio, integral», incidisse não apenas sobre o mérito aparente do acto impugnado mas também sobre os elementos de prova e de informação em que se baseiam as apreciações levadas a cabo nesse acto.

136 A equipa de vigilância entendeu, de resto, a fiscalização nesse mesmo sentido, tendo indicado, no n.º 19 do seu nono relatório, que, no acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça considerou que os procedimentos seguidos pela União para aplicar as sanções violaram os direitos fundamentais dos interessados «na medida em que os elementos de prova que justificavam as medidas restritivas que lhes foram impostas não lhes foram comunicadas e, portanto, os interessados não puderam exercer o seu direito de se defenderem».

137 Além disso, o Tribunal de Justiça confirmou recentemente, no quadro de um processo relativo à aplicação das sanções previstas pelo Regulamento n.º 2580/2001, que a possibilidade de uma «fiscalização jurisdicional adequada» da legalidade material de uma medida de congelamento de fundos, destinada, nomeadamente, «a verificar os factos assim como os elementos de prova e de informação invocados em seu apoio», é indispensável para permitir assegurar um justo equilíbrio entre as exigências do combate ao terrorismo internacional e a protecção das liberdades e dos direitos fundamentais (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 2010, E e F, C-550/09, Colect., p. I-6213, n.º 57).

138 Quarto, importa referir que boa parte do raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi, no quadro do exame dos fundamentos do recorrente baseados na violação dos seus direitos de defesa e do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva, reproduz o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral, no âmbito do seu exame dos fundamentos equivalentes invocados pela parte recorrente no processo que deu origem ao acórdão OMPI. Assim, nomeadamente, os n.os 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 e 352 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça reproduzem, pelo menos no essencial, os n.os 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 e 173 correspondestes do acórdão OMPI. Daqui deve concluir-se que, ao reproduzir o essencial da fundamentação desenvolvida pelo Tribunal Geral no acórdão OMPI, relativamente às alegadas violações dos direitos de defesa e do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva, o Tribunal de Justiça aprovou e pretendeu fazer seus o nível e a intensidade da fiscalização jurisdicional levada a cabo pelo Tribunal Geral no processo que deu origem ao acórdão OMPI.

139 Quanto ao alcance e à intensidade da fiscalização jurisdicional apropriada no presente processo, há portanto que transpor para o caso vertente os princípios desenvolvidos pelo Tribunal Geral no seu acórdão OMPI assim como na jurisprudência subsequente no domínio do contencioso visado no n.º 82 *supra*, relativo à implementação das medidas visadas nos n.os 32 a 35 *supra*.

140 A este respeito, importa recordar que, no n.º 153 do acórdão OMPI, o Tribunal Geral declarou que a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão de congelamento de fundos é a que está prevista no artigo 230.º, segundo parágrafo, CE, nos termos do qual o juiz comunitário é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do Tratado CE ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder.

141 O Tribunal Geral reconheceu, no n.º 159 do acórdão OMPI, no n.º 137 do acórdão PMOI I, no n.º 55 do acórdão PMOI II e no n.º 97 do acórdão de 30 de Setembro de 2009, Sison/Conselho (T-341/07, Colect., p. I-3625), que a instituição comunitária competente dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a considerar com vista à aplicação de sanções económicas e financeiras com base nos artigos 60.º CE, 301.º CE e 308.º CE, em conformidade com uma posição comum adoptada no âmbito da PESC. Em particular, este poder de apreciação diz respeito às considerações de oportunidade em que essas decisões assentam.

142 No entanto (acórdãos PMOI I, n.º 138, PMOI II, n.º 55, e Sison/Conselho, já referido, n.º 98), embora o Tribunal Geral reconheça à instituição comunitária competente uma margem de apreciação na matéria, isso não implica que se deva abster de fiscalizar a interpretação, por essa instituição, dos dados pertinentes. O juiz comunitário deve, designadamente, verificar não só a exactidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar a situação e se são susceptíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram. Porém, no âmbito desta fiscalização, não lhe compete substituir a apreciação da instituição comunitária competente pela sua (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, Colect., p. I-9947, n.º 57 e jurisprudência referida).

143 No n.º 154 do acórdão OMPI (v., igualmente, acórdão PMOI II, n.º 74), o Tribunal Geral declarou, além disso, que a fiscalização jurisdicional da legalidade de uma decisão comunitária de congelamento de fundos se estende à apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para a justificar, bem como à verificação dos elementos de prova e de informação em que se baseia essa apreciação, tal como o Conselho tinha expressamente reconhecido nas suas alegações no processo que culminou no acórdão do Tribunal Geral de 21 de Setembro de 2005, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (T-306/01, Colect., p. II-3533) (v. n.º 225 desse acórdão). O Tribunal Geral também se deve assegurar do respeito dos direitos de defesa e da exigência de fundamentação a esse respeito, bem como, se for caso disso, da justeza das considerações imperiosas excepcionalmente invocadas pela instituição comunitária competente para não os respeitar.

144 No n.º 155 do acórdão OMPI (v., igualmente, acórdão PMOI II, n.º 75), o Tribunal Geral sublinhou que, no caso em apreço, essa fiscalização se afigurava tanto mais indispensável quanto constituía a única garantia processual que permitia assegurar um justo equilíbrio entre as exigências do combate ao terrorismo internacional e a protecção dos direitos fundamentais. Uma vez que as limitações introduzidas pelas instituições comunitárias competentes aos direitos de defesa dos interessados devem ser contrabalançadas por uma estrita fiscalização jurisdicional independente e imparcial (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Maio de 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Colect., p. I-3813, n.º 66), o juiz comunitário deve poder fiscalizar a legalidade e a justeza das medidas de congelamento dos fundos, sem que se lhe possa opor o segredo ou a confidencialidade dos elementos de prova e de informação utilizados pela instituição comunitária competente.

145 A este respeito, o Tribunal Geral acrescentou, no n.º 73 do acórdão PMOI II, que o Conselho não tem o direito de basear a sua decisão de congelamento de fundos em informações ou elementos do processo comunicados por um Estado-Membro, se esse Estado-Membro não estiver disposto a autorizar a sua comunicação ao órgão jurisdicional comunitário competente para fiscalizar a legalidade dessa decisão. No n.º 76 do acórdão PMOI II, o Tribunal Geral sublinhou que a recusa do Conselho e das autoridades francesas em comunicar, mesmo que unicamente ao Tribunal, certas informações em que o acto impugnado naquele caso concreto se baseava tinha

como consequência não lhe permitir exercer a sua fiscalização da legalidade da decisão impugnada. No n.º 78 do acórdão PMOI II, o Tribunal Geral concluiu que, nessas circunstâncias, tinha sido violado o direito fundamental da parte recorrente a uma fiscalização jurisdicional efectiva.

146 No n.º 156 do acórdão OMPI II, o Tribunal Geral sublinhou igualmente, a este respeito, que, embora o TEDH reconheça que a utilização de informações confidenciais se pode revelar indispensável quando a segurança nacional está em jogo, isso não significa, no entanto, em seu entender, que as autoridades nacionais escapem à fiscalização dos tribunais internos pelo simples facto de afirmarem que o processo diz respeito à segurança nacional e ao terrorismo (v. TEDH, acórdãos Chahal c. Reino Unido, já referido, § 131 e jurisprudência referida, e Öcalan c. Turquia de 12 de Março de 2003, n.º 46221/99, não publicado na *Colectânea dos acórdãos e decisões,* § 106 e jurisprudência referida).

147 No n.º 158 do acórdão OMPI, o Tribunal Geral acrescentou que não é necessário tomar posição, no âmbito do recurso que lhe foi submetido, sobre a questão distinta de saber se podem ser comunicadas ao recorrente e/ou aos seus advogados as provas e informações cuja confidencialidade é alegada, ou se a comunicação destas deve ser reservada exclusivamente ao Tribunal Geral, segundo um processo específico que será definido de forma a preservar os interesses públicos em causa embora concedendo ao interessado um grau suficiente de protecção jurisdicional.

148 A estas considerações, assentes na jurisprudência decorrente do acórdão OMPI, importa acrescentar certas considerações fundadas na natureza e nos efeitos das medidas de congelamento de fundos como as que estão em causa no caso vertente, apreendidas na sua dimensão temporal.

149 Com efeito, essas medidas são particularmente opressivas para quem lhes está submetido. O recorrente está sujeito, desde há cerca de dez anos, a um regime que congela indefinidamente a totalidade dos seus fundos e outros bens, dos quais não pode dispor sem ter obtido uma derrogação do Comité de Sanções. No n.º 358 do seu acórdão Kadi, o Tribunal de Justiça já tinha salientado que a restrição à fruição do direito de propriedade do recorrente que comportava o congelamento dos seus fundos deve ser qualificada de considerável, tendo em conta o seu alcance geral e o facto de lhe ter sido aplicável a partir de 20 de Outubro de 2001. No seu acórdão Ahmed e o. (n.ºs 60 e 192), a UK Supreme Court entendeu, por seu turno, que não é exagerado afirmar que as pessoas assim designadas são, de facto, «prisioneiras» das autoridades estatais: a sua liberdade de movimentos está seriamente restringida uma vez que não têm acesso aos seus fundos, e os efeitos do congelamento, nelas e na sua família, podem ser devastadores.

150 Pode mesmo colocar-se a questão de saber se a apreciação levada a cabo pelo Tribunal Geral no n.º 248 do seu acórdão Kadi, e reproduzida no essencial pelo Tribunal de Justiça no n.º 358 do seu acórdão Kadi, segundo a qual o congelamento de fundos é uma medida cautelar que, contrariamente a uma confiscação, não lesa a própria essência do direito de propriedade privada dos interessados sobre os seus activos financeiros, mas unicamente a sua utilização, não deveria ser posta em causa, agora que passaram cerca de dez anos desde o congelamento inicial dos fundos do recorrente. O mesmo se pode dizer da afirmação do Conselho de Segurança, recordada diversas vezes, nomeadamente na sua Resolução 1822 (2008), segundo a qual as mediadas em causa «têm carácter preventivo e são independentes das normas penais de direito interno». Com efeito, à escala de uma vida humana, dez anos representam uma duração considerável, e a questão da qualificação das medidas em causa como tendo natureza preventiva ou repressiva, cautelar ou de confiscação, civil ou penal encontra-se agora em aberto (v., igualmente, a este respeito, nono relatório da equipa de vigilância, n.º 34). Esse é também o entendimento do alto-comissário das Nações Unidas para os direitos do Homem, que, num relatório dirigido à Assembleia-Geral das Nações Unidas de 2 de Setembro de 2009, intitulado «Report […] on the protection of human rights

and fundamental freedoms while countering terrorism» (documento A/HRC/12/22, ponto 42), indica o seguinte:

«Uma vez que são actualmente ilimitadas no tempo, as decisões individuais de inscrição na lista podem levar a que um congelamento de fundos temporário se torne permanente, o que, por seu turno, pode equivaler a uma pena criminal em razão da severidade da sanção. Tal comporta o risco de ir muito além do objectivo das Nações Unidas de combate à ameaça terrorista colocada por um caso individual. Além disso, não existe uniformidade relativamente aos critérios de prova e aos processos. Esta situação coloca problemas sérios em matéria de direitos do Homem, porquanto todas as decisões penais deveriam ser judiciais ou susceptíveis de fiscalização jurisdicional.»

151 Embora a discussão desta questão ultrapasse o quadro do presente litígio, tal como definido pelos fundamentos articulados na petição inicial, o Tribunal Geral considera que o princípio da fiscalização jurisdicional integral e rigorosa das medidas de congelamento de fundos, como a que está em causa no presente processo, é tanto mais justificada quanto essas medidas afectam de forma sensível e duradoura os direitos fundamentais dos interessados, uma vez que se admite a premissa, consagrada pelo acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, segundo a qual não existe nenhuma imunidade de jurisdição associada a esses actos com o fundamento de que se destinam a implementar resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

152 É à luz e sem prejuízo das considerações precedentes que importa agora proceder ao exame do segundo e quinto fundamentos.

Quanto ao segundo fundamento, baseado numa violação dos direitos de defesa e do direito a uma tutela jurisdicional efectiva

Argumentos das partes

153 O recorrente, que evoca, nomeadamente, o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça (n.os 336, 337, 346 e 352), as conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem a esse acórdão, já referidas (n.º 52), e os acórdãos OMPI (n.os 138 e 144), PMOI I (n.os 131 e 176) e PMOI II (n.os 56 e 73), insiste no carácter fundamental do direito a ser ouvido pelas autoridades administrativas e do direito a uma tutela jurisdicional efectiva no contexto da adopção de uma medida de congelamento de fundos. Salienta que esses direitos não foram respeitados pelas instituições comunitárias nos processos que deram origem aos referidos acórdãos (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.os 334, 345, 346 e 348 a 352; conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem a esse acórdão, já referidas, n.º 55; acórdãos OMPI, n.os 165 e 173, PMOI I, n.os 177 a 186, e PMOI II, n.os 41 e 44).

154 O recorrente acrescenta que a importância da obrigação para as instituições comunitárias de comunicar os factos, as provas e os elementos do *dossier* em que assenta uma decisão de congelamento de fundos é sublinhada pela natureza da fiscalização jurisdicional nesse contexto. Em seu entender, o Tribunal Geral deve ter a oportunidade de realizar uma fiscalização integral e efectiva da exactidão material dos factos, das provas e das informações na base da decisão de inscrição no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002, a fim de decidir se existem motivos razoáveis e provas suficientes para essa decisão e se existe ou não erro de apreciação.

155 O recorrente considera que, ao adoptar o regulamento impugnado, a Comissão violou de novo gravemente as obrigações claramente expostas nos acórdãos Kadi do Tribunal de Justiça, OMPI, PMOI I e PMOI II.

156 Primeiro, não obstante o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça (n.º 352), nem o Regulamento n.º 881/2002 nem o regulamento impugnado prevêem um procedimento para lhe comunicar as provas em que assenta a decisão de congelar os seus bens ou para lhe permitir formular observações sobre essas provas.

157 Segundo, não se pode razoavelmente considerar que o simples envio ao recorrente da síntese da fundamentação satisfaz as exigências de um processo equitativo e de uma tutela jurisdicional efectiva. A síntese da fundamentação contém um certo número de alegações gerais, desprovidas de fundamento, vagas e imprecisas contra o recorrente. Não foi junta à referida síntese nenhuma prova em apoio dessas graves acusações. Nestas condições, não é possível ao recorrente refutar as acusações formuladas contra si e dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista em resposta. Em particular:

— a síntese da fundamentação indica que o recorrente «preenche» os «critérios de inscrição» na lista das Nações Unidas, mas não indica quais os aspectos desses critérios são supostamente preenchidos pelo recorrente [v., a este respeito, n.º 2 da Resolução 1822 (2008)]; consequentemente, o recorrente não sabe se é acusado de ter participado em actividades da Al-Qaida, dos talibãs ou de outro grupo, de as ter organizado ou de as ter apoiado;

— segundo a síntese da fundamentação, o recorrente teria sido um accionista importante de um banco no qual «talvez se tivessem realizado reuniões para organização de um ataque contra instalações dos Estados Unidos na Arábia Saudita»; não existia nenhuma indicação quanto ao ataque em causa, às instalações, à data,

à realização efectiva dessas reuniões, à alegada ligação à Al-Qaida ou ainda à alegada implicação do recorrente;

— segundo a síntese da fundamentação, o recorrente teria nomeado S. Ayadi para um posto junto da Fundação Muwafaq e S. Ayadi «agia ao abrigo de acordos» com Osama Bin Laden; a natureza desses alegados acordos não é especificada, nem a razão pela qual uma alegada associação com S. Ayadi justifica a manutenção do congelamento dos bens do recorrente; aparentemente, S. Ayadi e o recorrente estão ambos inscritos no Anexo I do Regulamento n.º 881/2002 em razão da sua associação mútua; segundo o recorrente, o facto de inscrever uma pessoa na referida lista anexa em virtude de uma alegada associação com a outra constitui um raciocínio puramente circular;

— segundo a síntese da fundamentação, o recorrente era «proprietário na Albânia de várias sociedades que encaminhavam fundos para extremistas ou confiavam a extremistas lugares que lhes permitiam controlar os fundos das sociedades»; não é fornecida nenhuma informação relativa às sociedades, aos fundos, às datas, aos extremistas ou à alegada implicação do recorrente; este último sublinha que, no termo de uma investigação aprofundada às suas actividades na Albânia, a investigação criminal que corria contra ele naquele país foi arquivada;

— a síntese da fundamentação limita-se a reproduzir e a reafirmar, em termos quase idênticos, certas razões apresentadas pelo Gabinete de controlo dos activos estrangeiros (Office of Foreign Assets Control, ou OFAC) do Ministério das Finanças americano para congelar os bens do recorrente nos Estados Unidos.

158 É essencial que sejam apresentados ao recorrente os elementos usados contra si pela Comissão, de forma a dispor de uma oportunidade leal de lhes responder e de branquear o seu nome. O recorrente refere que, sempre que lhe foi concedida uma ocasião significativa de dar a conhecer o seu ponto de vista e de contestar as provas, o fez com êxito. Assim, o inquérito criminal de que foi alvo na Suíça foi arquivado em Setembro de 2007, no termo de uma investigação aprofundada de mais de seis anos. Inquéritos semelhantes na Turquia e na Albânia foram encerrados após as investigações terem demonstrado que não existiam razões para proceder judicialmente contra ele.

159 O recorrente considera que os elementos invocados a seu favor têm uma importância fundamental e que a Comissão, longe de poder ignorá-los, estava obrigada a examiná-los individualmente e a tomar uma decisão fundamentada quanto à questão de saber se, tendo em conta esses elementos, existiam provas convincentes que justificassem a manutenção do congelamento de fundos. Além disso, o recorrente sustenta que a Comissão não pode ignorar provas com o fundamento de que os elementos utilizados no quadro de uma investigação criminal podem estar sujeitos a «exigências diferentes em matéria de prova». Em seu entender, as exigências de prova em matéria penal são perfeitamente adaptadas às medidas de congelamento de fundos como as do caso vertente.

160 A síntese da fundamentação também não permite garantir uma tutela jurisdicional efectiva, porquanto não contém informações suficientes que permitam a um órgão jurisdicional determinar se a decisão de manter o congelamento dos seus fundos é legítima e baseada em provas irrefutáveis da alegada ameaça actual ou futura que o recorrente representa, se é baseada num erro manifesto de apreciação ou se os factos invocados são materialmente exactos.

161 Terceiro, o recorrente sustenta que a Comissão interpretou e aplicou erradamente o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça ao considerar, na sua carta de 8 de Dezembro de 2008, que os critérios a aplicar a uma decisão de congelamento de fundos são os indicados numa nota interpretativa da «Recomendação especial III sobre o

financiamento do terrorismo» do GAFI, a saber, se existem «motivos razoáveis ou uma base razoável que permita suspeitar ou pensar que uma pessoa ou uma entidade é terrorista ou financia o terrorismo ou uma organização terrorista».

162 Segundo o recorrente, o Tribunal de Justiça declarou, com efeito, que as instituições comunitárias não podem impor um congelamento de fundos pela simples razão de que consideram (e menos ainda porque as Nações Unidas consideram) existirem «motivos razoáveis» ou uma «base razoável» que permitem suspeitar ou estar convicto de algo, sem fornecer ao interessado as provas que sustentam essa suspeita ou essa convicção. Assim, as instituições comunitárias não se podem contentar em reutilizar um resumo de acusações formuladas pelas Nações Unidas, numa versão reciclada de acusações americanas, mas devem elas mesmas apresentar «provas sérias e credíveis», «informações precisas ou elementos do *dossier*» e «razões específicas e concretas» pelas quais a manutenção do congelamento de fundos se justifica. Devem igualmente permitir ao interessado ter «pleno conhecimento de causa» dos factos e das circunstâncias que justificam o congelamento dos seus bens, das provas e informações em que se baseou, e informações suficientes para determinar de houve erro material. Nada disso se verificou no caso vertente, mesmo depois do recorrente ter expressamente pedido o acesso aos factos e às provas em que se basearam as alegações formuladas na síntese da fundamentação.

163 Quarto, a Comissão não tem razão quando pretende justificar a sua abordagem invocando o «carácter preventivo» das medidas de congelamento de fundos que, em seu entender, explica a sua recusa em divulgar ao recorrente as provas em que se baseia a sua decisão de congelamento dos seus bens. Segundo o acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, o contexto pertinente não é a natureza «preventiva» dessa medida, mas sobretudo o seu carácter importuno e a sua gravidade, bem como a violação séria dos direitos fundamentais do interessado, que reclama mais protecção processual, e não menos. O ponto 2 das notas interpretativas da «Recomendação especial III sobre o financiamento do terrorismo», já referidas, reconhece, de resto, que os objectivos das

medidas de congelamento de fundos recomendadas não são apenas preventivas, mas igualmente punitivas.

164 Quinto, as simples circunstâncias em que o Tribunal de Justiça admite que as instituições comunitárias possam ter o direito de não divulgar provas relativas a medidas dessa natureza são «considerações imperiosas atinentes à segurança ou à condução das relações internacionais da Comunidade e dos seus Estados-Membros», que se «podem [opor] à comunicação de certos elementos aos interessados e, assim, à sua audição sobre esses elementos» (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.os 342 a 344).

165 Estas circunstâncias não se verificaram no caso vertente. Em particular, a Comissão não apresentou nenhuma razão credível pela qual a divulgação da carta do Representante Permanente da França junto da União ou qualquer outro elemento de prova contra o recorrente prejudicasse as relações internacionais da União.

166 A Comissão responde que, de acordo com o seu direito a ser ouvido, foi dado ao recorrente a possibilidade de apresentar os seus argumentos durante o procedimento de adopção do regulamento impugnado. A síntese da fundamentação comunicada pelo Comité de Sanções ao Representante Permanente da França junto da União e transmitida por este à Comissão foi enviada no dia seguinte ao recorrente e aos seus advogados, tendo-lhe sido dada igualmente a possibilidade de exprimir a sua opinião e de comunicar as suas observações quanto ao mérito. O recorrente respondeu por carta de 10 de Novembro de 2008. Após ter examinado cuidadosamente as suas observações, a Comissão tomou a decisão de o inscrever na lista do Anexo I do Regulamento n.º 881/2002. Este regulamento, acompanhado de uma carta, foi enviado por correio ao recorrente e aos seus advogados.

167 Uma vez que foi efectivamente ouvido durante o procedimento administrativo, o recorrente está, além disso, plenamente apto para contestar a fundamentação do regulamento impugnado no quadro do presente recurso, em conformidade com o seu direito a uma tutela jurisdicional efectiva.

168 Quanto ao respeito dos direitos de defesa, o Conselho considera, ele também, que a Comissão supriu, durante o procedimento de adopção do regulamento impugnado, as lacunas processuais identificadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Kadi, ao comunicar ao recorrente todos os elementos utilizados contra ele, a saber, a síntese da fundamentação, ao permitir-lhe dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista a esse respeito e ao ter em devida conta esse ponto de vista.

169 Por conseguinte, o Conselho entende que os procedimentos revistos permitem também ao Tribunal Geral levar a cabo a sua missão de fiscalização, pelo que o direito a um recurso jurisdicional efectivo é ele também respeitado.

170 O Conselho acrescenta que as garantias processuais suplementares implementadas no caso vertente pela Comissão, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, correspondem às que foram por ele próprio implementadas na sequência do acórdão OMPI. Ora, essas garantias foram aprovadas pelo Tribunal Geral no acórdão PMOI I. O Conselho não vislumbra nenhuma diferença de facto ou de direito susceptível de conduzir o Tribunal Geral a uma conclusão diferente no caso vertente.

Apreciação do Tribunal

171 No quadro de uma fiscalização jurisdicional, «em princípio, integral» da legalidade do regulamento impugnado à luz dos direitos fundamentais (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 326), e não beneficiando esse regulamento de qualquer «imunidade de jurisdição» (acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 327), resulta claramente dos argumentos e das explicações apresentados pela Comissão e pelo Conselho, nomeadamente no quadro das suas observações preliminares sobre o nível de fiscalização jurisdicional apropriado no caso vertente, que os direitos de defesa do recorrente foram «respeitados» apenas de um modo puramente formal e aparente, uma vez que a Comissão se considerou rigorosamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções e não admitiu, em momento algum, pô-las em causa à luz das observações do recorrente.

172 Por este motivo, a Comissão não teve devidamente em conta a opinião expressa pelo interessado, apesar do que afirmou nos considerandos 4 a 6 do regulamento impugnado, pelo que não foi dada ao recorrente a possibilidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista.

173 Além disso, o processo seguido pela Comissão, na sequência do pedido do recorrente, não lhe deu qualquer acesso aos elementos de prova utilizados contra ele. Na realidade, esse acesso foi recusado ao interessado não obstante o seu pedido expresso, sem qualquer ponderação dos seus interesses à luz da necessidade de proteger a confidencialidade das informações em causa (v., a este respeito, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.os 342 a 344).

174 Nestas condições, os poucos elementos de informação e as alegações vagas que figuram na síntese da fundamentação são manifestamente insuficientes para permitir ao recorrente refutar de forma eficaz as acusações de que é alvo, relativamente à sua pretensa participação em actividades terroristas.

175 É esse o caso, para dar um exemplo especialmente significativo, mas de modo algum exaustivo, da alegação, não sustentada de outra forma e, portanto, não susceptível de ser refutada, segundo a qual o recorrente era accionista de um banco bósnio onde «talvez» se tenham realizado reuniões consagradas à preparação de um atentado contra um estabelecimento americano na Arábia Saudita.

176 Esta conclusão é conforme com a do TEDH no seu acórdão A e o. c. Reino Unido de 19 de Fevereiro de 2009 (ainda não publicada na *Colectânea dos acórdãos e decisões*). Nesse acórdão, o TEDH recordou que, quando uma pessoa é privada de liberdade pelo facto de existirem motivos razoáveis para se suspeitar que cometeu uma infracção, a equidade do processo garantida pelo artigo 5.º, n.º 4, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) exige que lhe seja dada a oportunidade de contestar utilmente as alegações contra ela dirigidas, o que pressupõe em geral a comunicação de todos os elementos de acusação. O TEDH recordou igualmente as restrições susceptíveis de serem introduzidas ao direito à comunicação de todas as provas pertinentes, em presença de um interesse público importante que milita a favor da confidencialidade, por exemplo, para proteger testemunhas vulneráveis ou fontes de informação, na condição de o detido conservar a possibilidade de contestar utilmente as alegações. O TEDH procedeu então a uma apreciação casuística do carácter suficiente ou não, para efeitos do exercício dos direitos de defesa, das informações e dos elementos de prova comunicados aos recorrentes e concluiu pela violação do artigo 5.º, n.º 4, da CEDH nos casos em que os elementos não confidenciais tinham consistido exclusivamente em asserções de ordem geral e em que os órgãos jurisdicionais se tinham fundado unicamente ou numa medida determinante em documentos secretos. Assim, num caso em que as acusações não confidenciais dirigidas contra certos recorrentes incluíam alegações precisas a respeito, por exemplo, da compra de equipamentos de telecomunicação claramente identificados, da posse deste ou daquele documento relacionado com presumidos terroristas designados pelos nomes e de encontros com esses terroristas em locais e datas determinados, o TEDH considerou que as alegações em causa eram suficientemente circunstanciadas para permitir aos interessados contestá-las utilmente. Em contrapartida, num caso em que certos recorrentes eram essencialmente acusados de terem recolhido fundos destinados a organizações terroristas associadas à Al-Qaida, e em que resultava das informações não confidenciais a eles respeitantes que avultados montantes de dinheiro tinham transitado para uma conta bancária e que haviam sido recolhidos fundos através de fraudes, mas em que os elementos que supostamente deveriam demonstrar a relação entre o dinheiro recolhido e o terrorismo tinham sido ocultados aos recorrentes, o TEDH considerou que estes últimos não haviam tido oportunidade de opor uma verdadeira contestação às acusações que os visavam. De igual modo, num caso em que as acusações não confidenciais que

pesavam sobre certos recorrentes, principalmente focadas na alegada pertença dos interessados a organizações islamitas radicais associadas à Al-Qaida, tinham carácter muito geral e em que os elementos utilizados contra eles figuravam, no essencial, em documentos secretos, o TEDH considerou que os interessados não haviam podido contestar utilmente as alegações formuladas contra eles.

177 Ao aplicar aos factos do caso vertente critérios idênticos aos utilizados pelo TEDH, é manifesto que não foi dada ao recorrente a possibilidade de contestar utilmente nenhuma das alegações formuladas contra ele, visto ter-lhe sido apenas comunicada a síntese da fundamentação. A este respeito, o Tribunal Geral reconhece expressamente que todas as observações e argumentos do recorrente resumidos no n.º 157 *supra* são fundados.

178 É igualmente significativo o facto de a Comissão não ter feito nenhum esforço sério para refutar os elementos absolutórios apresentados pelo recorrente, nos raros casos em que as alegações formuladas contra ele eram suficientemente precisas para lhe permitir compreender aquilo de que era acusado.

179 Daqui decorre que o regulamento impugnado foi adoptado em violação dos direitos de defesa do recorrente.

180 Por outro lado, a possibilidade de o recorrente ser ouvido pelo Comité de Sanções, no quadro do processo de reexame, a fim de obter a sua eliminação da lista desse comité, não é manifestamente susceptível de remediar a referida violação dos seus direitos de defesa (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.os 319 a 325, e conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem a esse acórdão, já referidas, n.º 51).

181 Além disso, ao não dispor do menor acesso útil às informações e aos elementos de prova contra ele utilizados e tendo em conta as relações, já evocadas pelos órgãos jurisdicionais comunitários, que existem entre os direitos de defesa e o direito a um recurso jurisdicional efectivo, o recorrente também não pôde defender os seus direitos à luz desses elementos em condições satisfatórias perante o juiz comunitário, pelo que há que concluir que o referido direito a um recurso jurisdicional efectivo foi violado (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 349).

182 Deve igualmente concluir-se que essa violação não foi sanada no quadro do presente recurso. Efectivamente, uma vez que nenhuma informação ou nenhum elemento pode ser objecto de verificação pelo juiz comunitário, segundo a posição de princípio adoptada pela Comissão e sustentada pelo Conselho e os governos intervenientes, essas instituições não avançaram qualquer elemento para esse efeito (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 350). Por outro lado, embora a Comissão tenha tomado nota, no quadro do presente recurso, da orientação dada no acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, há que constatar que essa instituição não forneceu nenhuma indicação quanto aos elementos de prova utilizados contra o recorrente.

183 Por conseguinte, o Tribunal Geral só pode limitar-se a concluir que não está em condições para proceder à fiscalização da legalidade do regulamento impugnado, pelo que se deve concluir que, também por esse mesmo motivo, o direito fundamental a um recurso jurisdicional efectivo que assiste ao recorrente não foi respeitado no caso vertente (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 351).

184 Cabe, portanto, declarar que o regulamento impugnado foi adoptado sem fornecer uma garantia real quanto à comunicação das informações e dos elementos de prova utilizados contra o recorrente ou quanto à possibilidade de este ser útil e efectivamente ouvido a esse respeito, pelo que se deve concluir que esse regulamento foi adoptado segundo um procedimento que não respeitou os direito de defesa do recorrente, o que teve igualmente por consequência que o princípio da tutela jurisdicional efectiva foi infringido (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 352).

185 Por último, no que respeita ao argumento do Conselho segundo o qual as garantias processuais suplementares implementadas no caso vertente pela Comissão, na sequência do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, correspondem às que foram implementadas por si próprio na sequência do acórdão OMPI, e que foram aprovadas pelo Tribunal Geral no acórdão PMOI I, o referido argumento ignora as profundas diferenças processuais que existem entre os dois regimes comunitários de congelamento de fundos invocados.

186 Com efeito, o regime comunitário de congelamento de fundos em causa nos processos que deram origem aos acórdãos OMPI e PMOI I caracteriza-se por um processo a dois níveis, um nacional e outro comunitário (acórdão OMPI, n.º 117). Nesse regime, os direitos de defesa do interessado são, desde logo, efectivamente garantidos no âmbito do processo nacional, em que deve ser dada ao interessado a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista a propósito dos elementos de acusação contra ele utilizados (acórdão OMPI, n.º 119), sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais e, sendo caso disso, do TEDH (acórdão OMPI, n.º 121). São precisamente estas garantias dos direitos de defesa existentes ao nível nacional, sob fiscalização jurisdicional efectiva, que dispensam as instituições comunitárias de qualquer obrigação de preverem de novo garantias com o mesmo objecto a nível comunitário (v., neste sentido, acórdão OMPI, n.ºs 121 a 125).

187 Diversamente deste primeiro regime, o regime comunitário de congelamento de fundos em causa no presente processo, embora também tenha uma tramitação processual a dois níveis, uma ao nível da ONU e outra comunitária, caracteriza-se por uma

inexistência de garantias dos direitos de defesa, sob fiscalização jurisdicional efectiva, no âmbito do processo perante o Comité de Sanções (v. n.os 127 e 128 *supra*). Daqui decorre que, ao invés do que foi julgado no processo OMPI, as instituições comunitárias estão obrigadas a velar por que essas garantias sejam instauradas e aplicadas a nível comunitário (v., igualmente, neste sentido, conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo que deu origem ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, já referidas, n.º 54).

188 Resulta de todas as considerações precedentes que o segundo fundamento é procedente em cada uma das suas duas partes, respectivamente baseadas numa violação dos direitos de defesa e numa violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva (v., neste sentido, acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 353).

Quanto ao quinto fundamento, baseado na violação do princípio da proporcionalidade

Argumentos das partes

189 O recorrente, que se refere ao acórdão Kadi do Tribunal de Justiça (n.os 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 e 370), sustenta que a violação do seu direito de propriedade decorrente do regulamento impugnado é ainda mais grave que a decorrente do Regulamento n.º 881/2002 em causa no processo que deu origem àquele acórdão, em razão da sua duração.

190 Alega que, nestas condições, a restrição imposta pelo regulamento impugnado não se justifica, porquanto este último foi adoptado sem nenhuma das garantias que o Tribunal de Justiça considerou constituírem exigências fundamentais do direito comunitário e não assenta em provas convincentes, mas em meras afirmações.

191 Referindo-se, nomeadamente, aos n.os 355, 366, 369 e 370 do acórdão Kadi do Tribunal de Justiça, a Comissão alega que as circunstâncias do presente processo são diferentes das circunstâncias do processo que deu origem a esse acórdão. Por um lado, na sua correspondência trocada com o recorrente, a Comissão recordou que as pessoas inscritas na lista do Comité de Sanções têm a possibilidade de se dirigirem directamente ao ponto focal da ONU em Nova Iorque, tendo indicado o endereço do serviço a contactar e o sítio *Web* que permite obter mais amplas informações. Por outro lado, a Comissão deu ao recorrente a possibilidade de defender a sua causa perante as autoridades da União. Assim, a Comissão considera que aplicou correctamente os procedimentos impostos pelo Tribunal de Justiça.

Apreciação do Tribunal

192 Resulta do exame do segundo fundamento que o regulamento impugnado foi adoptado sem fornecer nenhuma garantia que permitisse ao recorrente expor a sua causa às autoridades competentes, isto numa situação em que a restrição dos seus direitos de propriedade deve ser qualificada de considerável, tendo em conta o alcance geral e a duração efectiva das medidas de congelamento que lhe foram aplicadas (v., neste sentido, acórdãos Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 92, e Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 369).

193 Por conseguinte, deve concluir-se que, nas circunstâncias do caso em apreço, a imposição ao recorrente das medidas restritivas constantes do Regulamento n.º 881/2002,

devido à sua inclusão na lista contida no Anexo I do mesmo regulamento, efectuada pelo regulamento impugnado, constitui uma restrição injustificada do seu direito de propriedade (v., neste sentido, acórdãos Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 93, e Kadi do Tribunal de Justiça, n.º 370).

194 Consequentemente, as alegações do recorrente relativas a uma violação do princípio da proporcionalidade, decorrente da infracção do seu direito fundamental ao respeito da propriedade pelo regulamento impugnado, são procedentes (v., neste sentido, acórdão Hassan do Tribunal de Justiça, n.º 94).

195 Decorre de todas as considerações precedentes que o regulamento impugnado deve ser anulado, na medida em que respeita ao recorrente, sem que seja necessário examinar outros fundamentos do recurso.

Quanto às despesas

196 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com o pedido do recorrente.

197 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Há, portanto, que ordenar ao Conselho, à República Francesa e ao Reino Unido que suportem as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) **O Regulamento (CE) n.º 1190/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2008, que altera pela 101.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, é anulado, na medida em que diz respeito a Yassin Abdullah Kadi.**

2) **A Comissão Europeia é condenada, para além das suas próprias despesas, nas despesas de Y. Kadi.**

3) **O Conselho da União Europeia, a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Setembro de 2010.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico e antecedentes do litígio ..... II - 5183

Carta das Nações Unidas e Tratado CE ..... II - 5184

Acções do Conselho de Segurança contra o terrorismo internacional ..... II - 5186

Acórdãos Kadi do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça ..... II - 5195

Período posterior aos acórdãos Kadi do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça ..... II - 5199

Tramitação processual ..... II - 5206

Pedidos das partes ..... II - 5208

Matéria de facto ..... II - 5209

Questão de direito ..... II - 5210

Considerações preliminares ..... II - 5210

Quanto ao nível de fiscalização jurisdicional apropriado no caso vertente ..... II - 5211

Argumentos das partes ..... II - 5211

Apreciação do Tribunal ..... II - 5221

Quanto ao segundo fundamento, baseado numa violação dos direitos de defesa e do direito a uma tutela jurisdicional efectiva ..... II - 5236

Argumentos das partes ..... II - 5236

Apreciação do Tribunal ..... II - 5243

Quanto ao quinto fundamento, baseado na violação do princípio da proporcionalidade ..... II - 5248

Argumentos das partes ..... II - 5248

Apreciação do Tribunal ..... II - 5249

Quanto às despesas ..... II - 5250