Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

27 de fevereiro de 2014*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação no Egito — Congelamento de fundos — Base jurídica — Dever de fundamentação — Erro de facto — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva — Direito de propriedade — Liberdade de empresa»

No processo T-256/11,

Ahmed Abdelaziz Ezz, residente em Gizé (Egito),

Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, residente em Londres (Reino Unido),

Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin, residente em Londres,

Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar, residente em Gizé,

representados inicialmente por M. Lester, barrister, e J. Binns, solicitor, e em seguida por J. Binns, J. Lewis, QC, B. Kennelly, barrister, e I. Burton, solicitor,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop. e I. Gurov, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por F. Erlbacher, M. Konstantinidis e A. Bordes, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação, por um lado, da Decisão 2011/172/PESC do Conselho, de 21 de março de 2011, que impõe medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação no Egito (JO L 76, p. 63), e, por outro, do Regulamento (UE) n.º 270/2011 do Conselho, de 21 de março de 2011, que impõe medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação no Egito (JO L 76, p. 4), na parte em que esses atos se referem aos recorrentes,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção),

composto por: O. Czúcz, presidente, I. Labucka e D. Gratsias (relator), juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 12 de março de 2013,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Na sequência dos acontecimentos políticos ocorridos no Egito a partir do mês de janeiro de 2011, o Conselho da União Europeia adotou, em 21 de março de 2011, à luz do artigo 29.º TUE, a Decisão 2011/172/PESC, que impõe medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação no Egito (JO L 76, p. 63).

2 Nos termos dos considerandos 1 e 2 da Decisão 2011/172:

«(1) Em 21 de fevereiro de 2011, a União Europeia declarou-se disposta a apoiar uma transição pacífica e ordeira para um governo civil e democrático no Egito, baseado no Estado de direito, garantindo o pleno respeito pelos direitos humanos e [pel]as liberdades fundamentais, e a apoiar os esforços no sentido de criar uma economia que reforce a coesão social e promova o crescimento.

(2) Neste contexto, deverão ser impostas medidas restritivas contra as pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis pela apropriação ilegítima de fundos públicos do Egito, privando assim o povo egípcio dos benefícios que advêm do desenvolvimento sustentável da sua economia e sociedade[,] e pondo em causa o desenvolvimento da democracia no país.»

3 Nos termos do artigo 1.º da Decisão n.º 2011/172:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis ['having been identified as responsible', na versão inglesa] pela apropriação ilegítima de fundos públicos do Egito e das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados, cuja lista consta do anexo, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, entidades ou organismos.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo, ou disponibilizá-los em seu benefício.

3. A autoridade competente de um Estado-Membro pode autorizar o desbloqueamento ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos congelados ou a disponibilização de determinados fundos ou recursos económicos, nas condições que considere adequadas, após ter determinado que os fundos ou recursos económicos em causa:

a) São necessários para satisfazer as necessidades básicas das pessoas singulares enumeradas no anexo e dos familiares seus dependentes, incluindo os pagamentos de géneros alimentícios, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos;

b) Se destinam exclusivamente ao pagamento de honorários profissionais razoáveis e ao reembolso de despesas associadas com a prestação de serviços jurídicos;

c) Se destinam exclusivamente ao pagamento de encargos ou emolumentos pelos serviços correspondentes à manutenção ou gestão normal de fundos ou recursos económicos congelados; ou

d) São necessários para cobrir despesas extraordinárias […]

4 Em derrogação do disposto no n.º 1, a autoridade competente de um Estado-Membro pode autorizar o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, se estiverem preenchidas as seguintes condições:

a) Os fundos ou recursos económicos em causa serem objeto de uma garantia judicial, administrativa ou arbitral constituída antes da data em que a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo referido no n.º 1 foi incluído na lista do anexo, ou de uma decisão judicial, administrativa ou arbitral proferida antes dessa data;

b) Os fundos ou recursos económicos em causa se destinarem a ser utilizados exclusivamente para satisfazer créditos assim garantidos ou reconhecidos como válidos por essa decisão, nos limites fixados pelas leis e regulamentação que regem os direitos das pessoas titulares desses créditos;

c) O beneficiário da garantia ou da decisão não ser uma das pessoas, entidades ou organismos enumerados no anexo; e

d) O reconhecimento da garantia ou decisão não ser contrário à ordem pública no Estado-Membro em questão.

[…]

5. O n.º 1 não impede que uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo enumerado no anexo efetue pagamentos devidos por força de contratos celebrados antes da data em que essa pessoa, entidade ou organismo foi incluída na lista do anexo, desde que o Estado-Membro em questão tenha determinado que o pagamento não será recebido, direta ou indiretamente, por uma pessoa, entidade ou organismo referido no n.º 1.

6. O n.º 2 não se aplica ao crédito em contas congeladas de:

a) Juros ou outros rendimentos dessas contas[,] ou

b) Pagamentos devidos a título de contratos ou acordos celebrados ou de obrigações contraídas antes da data em que essas contas tenham ficado sujeitas às medidas estabelecidas nos n.ºs 1 e 2,

desde que os referidos juros, outros rendimentos e pagamentos continuem sujeitos às medidas estabelecidas no n.º 1.»

4 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2011/172:

«O Conselho, deliberando sob proposta de um Estado-Membro ou da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, decide da criação e alteração da lista constante do anexo.»

5 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2011/172:

«O anexo deve incluir os motivos que justificam a inclusão na lista das pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos referidos no n.º 1 do artigo 1.º»

6 Nos termos do artigo 4.º da Decisão 2011/172:

«A fim de maximizar o impacto das medidas estabelecidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º, a União incentiva os Estados terceiros a adotarem medidas restritivas semelhantes às estabelecidas na presente decisão.»

7 Nos termos do artigo 5.º da Decisão 2011/172:

«A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

É aplicável até 22 de março de 2012.

A presente decisão fica sujeita a revisão permanente. Deve ser prorrogada, ou alterada conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos.»

8 A Decisão 2011/172 contém, em anexo, uma «[l]ista das pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos a que se refere o artigo 1.º».

9 Na sétima linha dessa lista, está incluída, na primeira coluna, intitulada «Nome», a menção «Ahmed Abdelaziz Ezz». Na segunda coluna, intitulada «Elementos de identificação», é precisado: «Antigo membro do Parlamento Data de nascimento: 12.01.1959. Sexo: masculino». Por último, na terceira coluna, são mencionados os «[f]undamentos [da inscrição na lista]».

10 Na oitava linha, na primeira coluna, intitulada «Nome», figura a menção «Abla Mohamed Fawzi Ali Ahmed». Na segunda coluna, «Elementos de identificação», é precisado: «Mulher de Ahmed Abdelaziz Ezz Data de nascimento: 31.01.1963 Sexo: feminino». Por último, na terceira coluna, são mencionados os «[f]undamentos [da inscrição na lista]».

11 Na nona linha, na primeira coluna, intitulada «Nome», consta a menção «Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin». Na segunda coluna, «Elementos de identificação», é precisado: «Mulher de Ahmed Abdelaziz Ezz Data de nascimento: 25.05.1959 Sexo: feminino». Por último, na terceira coluna, são mencionados os «[f]undamentos [da inscrição na lista]».

12 Na décima linha, na primeira coluna, intitulada «Nome», figura a menção «Shahinaz Abdel Aziz Abdel Wahab Al Naggar». Na segunda coluna, intitulada «Elementos de identificação», é precisado: «Mulher de Ahmed Abdelaziz Ezz Data de nascimento: 09.10.1969 Sexo: feminino». Por último, na terceira coluna, são mencionados os «[f]undamentos [da inscrição na lista]».

13 À luz do artigo 215.º, n.º 2, TFUE e da Decisão 2011/172, o Conselho adotou o Regulamento (UE) n.º 270/2011, de 21 de março de 2011, que impõe medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação no Egito (JO L 76, p. 4). O seu artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, retoma, no

essencial, as disposições do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão n.º 2011/172. Este regulamento inclui um «anexo I», idêntico ao anexo da Decisão 2011/172. Como resulta do seu considerando 2, foi adotado porque, uma vez que as medidas instituídas pela Decisão 2011/172 eram «abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado [FUE] […] [era] necessária uma ação legislativa a nível da União para assegurar a sua execução».

14 Em 22 de março de 2011, foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas a que se aplicam as medidas restritivas previstas na Decisão 2011/172 e no Regulamento n.º 270/2011 (JO C 90, p. 3).

15 No decurso da presente instância, o Conselho prorrogou, por duas vezes, a aplicação das medidas previstas na Decisão 2011/172. Em primeiro lugar, através da sua Decisão 2012/159/PESC, de 19 de março de 2012, que altera a Decisão 2011/172 (JO L 80, p. 18), prorrogou a aplicação destas medidas até 22 de março de 2013. Em seguida, através da sua Decisão 2013/144/PESC, de 21 de março de 2013, que altera a Decisão 2011/172 (JO L 82, p. 54), prorrogou as referidas medidas até 22 de março de 2014.

Tramitação processual e pedidos das partes

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de maio de 2011, Ahmed Abdelaziz Ezz e as suas mulheres, a saber, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin e Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar (a seguir, respetivamente, «primeiro recorrente», «segunda recorrente», «terceira recorrente» e «quarta recorrente»), interpuseram o presente recurso, no qual concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011, na parte em que estes atos lhes dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

17 Em 29 de julho de 2011, o Conselho apresentou a sua contestação. Conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar os recorrentes nas despesas.

18 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de agosto de 2011, a Comissão Europeia pediu para intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

19 A réplica e a tréplica foram apresentadas, respetivamente, pelos recorrentes, em 29 de setembro de 2011, e pelo Conselho, em 23 de novembro de 2011.

20 Por despacho de 14 de outubro de 2011, o presidente da Terceira Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da Comissão em apoio dos pedidos do Conselho.

21 Por requerimento registado na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de novembro de 2011, a Comissão indicou que não pretendia apresentar alegações de intervenção.

22 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Terceira Secção) decidiu dar início à fase oral do processo. Através de uma medida de organização do processo, pediu aos recorrentes e ao Conselho que apresentassem diversos documentos.

23 Por requerimentos registados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 19 e 20 de fevereiro de 2013, o Conselho e os recorrentes deram cumprimento a este pedido.

24 Por requerimento registado na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de março de 2013, os recorrentes apresentaram um novo oferecimento de prova.

25 As partes foram ouvidas nas suas alegações e nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 12 de março de 2013.

Questão de direito

26 A Decisão 2011/172, adotada ao abrigo do artigo 29.º TUE, determina um congelamento de ativos. Compreende cinco artigos. O artigo 1.º, n.º 1, define os critérios que devem estar preenchidos para que uma pessoa seja objeto desse congelamento de ativos. O artigo 1.º, n.ºs 2, 5 e 6, precisa o âmbito desse congelamento. O artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, determina os casos em que é possível não proceder ao congelamento. O artigo 2.º, por um lado, indica a autoridade competente para designar as pessoas relativamente às quais estão preenchidos os requisitos definidos no artigo 1.º, n.º 1, e, por outro lado, estabelece nomeadamente as regras processuais aplicáveis no momento dessa designação. O artigo 3.º prevê, por seu turno, as regras substantivas a que há que dar cumprimento quando uma pessoa é designada por preencher os requisitos definidos no artigo 1.º, n.º 1. O artigo 4.º, desprovido de caráter vinculativo, incentiva os Estados terceiros a adotarem medidas análogas. Por último, o artigo 5.º define o período de aplicação da decisão. Em resumo, os artigos 1.° a 3.° e 5.° da Decisão 2011/172 aplicam-se a situações determinadas objetivamente e comportam efeitos jurídicos vinculativos relativamente a categorias de pessoas definidas de modo geral e abstrato. Quanto ao anexo da Decisão 2011/172, enumera especificamente as 19 pessoas singulares que preenchem, segundo o Conselho, os requisitos definidos no artigo 1.º, n.º 1. Assim, este anexo constitui um conjunto de medidas individuais destinadas a dar execução a este artigo.

27 O Regulamento n.º 270/2011 apresenta uma estrutura semelhante à da Decisão 2011/172. Há que salientar, em particular, que o seu anexo I, que é idêntico ao anexo da Decisão 2011/172, constitui uma medida de execução do seu artigo 2.º, n.º 1, artigo cuja redação é idêntica à do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172.

28 No presente caso, os recorrentes requerem a anulação da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 na parte em que estes atos lhes dizem respeito. Mais precisamente, requerem a anulação do anexo da Decisão 2011/172 e do anexo I do Regulamento n.º 270/2011 na parte em que estes anexos contêm os seus nomes. Em apoio do seu recurso, os recorrentes invocam oito fundamentos.

1. *Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de a Decisão 2011/172 e de o Regulamento n.º 270/2011 não terem base jurídica*

29 Os recorrentes alegaram, na réplica, que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 não têm base jurídica.

30 Com efeito, segundo os recorrentes, o «Tratado não confere nenhuma base jurídica a uma medida que impõe um congelamento total e indeterminado dos ativos de pessoas na União Europeia que tem por único objetivo auxiliar as autoridades de um país de fora da União Europeia a recuperar os ativos no termo de uma série de processos judiciais». Além disso, em seu entender, resulta da jurisprudência relativa aos artigos 60.° CE e 301.° CE que o artigo 215.º TFUE só autoriza o Conselho a impor medidas restritivas a pessoas singulares quando exista uma ligação suficiente entre essas pessoas e o governo de um país terceiro, a saber, os seus dirigentes e as pessoas que lhes estão associadas. Ora,

no presente caso, o Conselho nem sequer alegou que os recorrentes exerciam, à data dos atos impugnados, funções de dirigentes no Egito ou que estavam associados a pessoas que desempenhavam tais funções.

No que respeita ao âmbito da argumentação dos recorrentes

31 Como se indicou no n.º 28, *supra*, os recorrentes requerem apenas a anulação do anexo da Decisão 2011/172 e do anexo I do Regulamento n.º 270/2011. Ora, estes anexos não foram adotados diretamente ao abrigo de uma disposição dos Tratados, mas ao abrigo, respetivamente, do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 e do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011. Assim, ao invocarem uma violação dos Tratados, os recorrentes invocam, na realidade, duas exceções de ilegalidade na aceção do artigo 277.º TFUE: contestam a legalidade do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 e do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 à luz dos Tratados.

32 Resulta do exposto no n.º 30, *supra*, que os recorrentes apresentaram uma argumentação específica em apoio de cada uma dessas duas exceções de ilegalidade: em apoio da exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, os recorrentes alegam, no essencial, que este artigo não podia ter sido adotado ao abrigo do artigo 29.º TUE, uma vez que o único objetivo do congelamento de ativos por si criado consiste em auxiliar as autoridades egípcias a recuperar fundos na sequência de diversos processos judiciais; por outro lado, em apoio da exceção de ilegalidade relativa ao artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011, os recorrentes remetem para a jurisprudência relativa aos artigos 60.° CE e 301.° CE e sustentam que o artigo 215.º TFUE só autoriza o Conselho a impor medidas restritivas contra pessoas singulares quando, o que não se verifica no seu caso, existir uma ligação suficiente entre essas pessoas e o governo de um país terceiro.

No que respeita à exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172

33 Antes de examinar a exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, importa, antes de mais, determinar o sentido e o alcance do artigo 29.º TUE.

Sentido e alcance do artigo 29.º TUE

34 O título V do Tratado UE inclui dois capítulos. O primeiro contém as «Disposições gerais relativas à ação externa da União» e o segundo as «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum».

35 Nos termos do artigo 23.º TUE, que faz parte do capítulo 2 do título V:

«A ação da União na cena internacional ao abrigo do presente capítulo assenta nos princípios, prossegue os objetivos e é conduzida em conformidade com as disposições gerais enunciadas no Capítulo 1.»

36 Nos termos do artigo 21.º TUE, que faz parte do capítulo 1 do título V:

«1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

[…]

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

[…]

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

[…]

d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza […]

3. A União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos n.os 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [dedicada à ação externa da União.] […]»

37 Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, TUE:

«A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum. […]»

38 Nos termos do artigo 25.º TUE:

«A União conduz a política externa e de segurança comum:

[…]

b) Adotando decisões que definam:

i) As ações a desenvolver pela União;

ii) As posições a tomar pela União;

iii) As regras de execução das decisões referidas nas subalíneas i) e ii) […].»

39 Nos termos do artigo 28.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE:

«Sempre que uma situação internacional exija uma ação operacional por parte da União, o Conselho adota as decisões necessárias. As decisões definirão os respetivos objetivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da União e condições de execução respetivas e, se necessário, a sua duração.

[…]»

40 Nos termos do artigo 29.º TUE:

«O Conselho adota decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. […]»

41 Resulta destas disposições conjugadas que constituem «posições da União» na aceção do artigo 29.º TUE as decisões que, primeiro, se inscrevem no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), conforme definida no artigo 24.º, n.º 1, TUE, segundo, estão relacionadas com uma «questão específica de natureza geográfica ou temática», e, terceiro, não têm a natureza de «ações operacionais» na aceção do artigo 28.º TUE.

42 O conceito de «posição da União» pode assim ser objeto de interpretação ampla, pelo que, desde que estejam preenchidos os requisitos enunciados no n.º 41, *supra*, podem nomeadamente ser adotados, ao abrigo do artigo 29.º TUE, não apenas atos de caráter programático ou simples declarações de intenções, mas também decisões que prevejam medidas suscetíveis de alterar diretamente a situação jurídica dos particulares. Tal é, de resto, confirmado pela redação do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE.

43 Os recorrentes não contestam diretamente a conclusão feita nos dois números anteriores. Limitam-se a afirmar que uma decisão que tem por objeto auxiliar as autoridades estrangeiras a reembolsar ativos no termo de diversos processos judiciais não pode ser adotada ao abrigo do artigo 29.º TUE. No entanto e em todo o caso, o Tribunal Geral não pode excluir, *a priori*, que uma decisão deste tipo respeite os três requisitos enunciados no n.º 41, *supra*, e, em particular, se inscreva no âmbito da PESC.

Observância das previsões do artigo 29.º TUE

44 No presente caso, em primeiro lugar, como resulta do seu considerando 1, a Decisão 2011/172 visa, por um lado, «apoiar uma transição pacífica e ordeira para um governo civil e democrático no Egito, baseado no Estado de direito, garantindo o pleno respeito pelos direitos humanos e [pel]as liberdades fundamentais» e, por outro, apoiar «os esforços no sentido de criar uma economia que reforce a coesão social e promova o crescimento.» Deste modo, esta decisão inscreve-se no âmbito de uma política de apoio às novas autoridades egípcias, destinada a favorecer a estabilidade tanto política como económica do Egito, e, mais especificamente, a auxiliar as autoridades deste país na sua luta contra a apropriação ilegítima de fundos públicos. A decisão é deste modo plenamente abrangida pela PESC e observa os objetivos mencionados no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE.

45 Em segundo lugar, tendo em conta o seu objeto, a Decisão 2011/172 diz respeito a «uma questão específica de natureza geográfica ou temática». Com efeito, tanto o seu título como os seus considerandos indicam que foi adotada à luz da «situação» num Estado terceiro, a saber, a República Árabe do Egito.

46 Em terceiro lugar, a referida decisão não reveste o caráter de uma ação operacional, na aceção do artigo 28.º TUE, uma vez que não implica operações, civis ou militares, levadas a cabo por um ou por vários Estados-Membros fora da União.

47 Resulta do que precede que o artigo 1.º da Decisão 2011/172 observa os três requisitos enunciados no n.º 41, *supra*, pelo que foi juridicamente adotada ao abrigo do artigo 29.º TUE.

No que respeita à exceção de ilegalidade que tem por objeto o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011

48 Nos termos do artigo 215.º TFUE:

«1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob

proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto.

2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais.

3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.»

49 No presente caso, o Regulamento n.º 270/2011 foi adotado à luz do artigo 215.º, n.º 2, TFUE e da Decisão 2011/172. Ora, contrariamente ao que os recorrentes alegam, o artigo 215.º, n.º 2, TFUE não restringe o seu âmbito de aplicação às decisões relativas a dirigentes de Estados terceiros ou a seus associados. Pode servir de base legal para adotar medidas restritivas contra qualquer pessoa, independentemente da sua qualidade, desde que essas medidas tenham sido previstas numa decisão adotada no âmbito da PESC.

50 Ora, no presente caso, não pode deixar de se constatar que a redação do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011, que define o âmbito de aplicação do congelamento de ativos instituído por este regulamento, retoma as disposições do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172. Por conseguinte, o congelamento de ativos por si instaurado foi previsto por uma decisão adotada no âmbito da PESC e preenche as condições previstas no artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

51 Esta conclusão não pode, aliás, ser posta em causa pela invocação da jurisprudência relativa aos artigos 60.° CE e 301.° CE.

52 É certo que, segundo a jurisprudência, os artigos 60.° CE e 301.° CE, aplicáveis antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, não previam poderes de atuação expressos ou tácitos para impor medidas restritivas contra pessoas ou entidades que não têm ligações com o regime dirigente de um país terceiro (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, Colet., p. I-6351, n.º 216). Deste modo, para impor estas medidas, havia que, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, basear-se conjuntamente nos artigos 60.° CE, 301.° CE e 308.° CE (acórdãos do Tribunal de Justiça Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido, n.º 216, e de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho, C-130/10, n.º 53).

53 Contudo, o Tratado de Lisboa alterou o estado do direito ao introduzir um novo artigo 215.º TFUE. Com efeito, embora o n.º 1 deste artigo do Tratado FUE abranja os domínios anteriormente abrangidos pelos artigos 60.° CE e 301.° CE (acórdão Parlamento/Conselho, já referido no n.º 52, *supra*, n.º 52), o seu n.º 2, no qual se baseia o Regulamento n.º 270/2011, autoriza o Conselho a adotar, por meio de um ato previsto no artigo 288.º TFUE, medidas restritivas contra «pessoas singulares ou coletivas», um «organismo não estatal» ou qualquer «grupo», tendo como única condição que uma decisão adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE preveja tais medidas. Por outras palavras, se esta última condição estiver preenchida, o artigo 215.º, n.º 2, TFUE permite nomeadamente ao Conselho adotar, como se observou no n.º 49, *supra*, atos que impõem medidas restritivas contra destinatários que não têm ligações com o regime dirigente de um país terceiro.

54 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve, em todo o caso, ser julgado improcedente, sem que seja necessário que o Tribunal se pronuncie sobre a questão de saber se a sua apresentação, na réplica, foi tardia (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de julho de 2011, Mediaset/Comissão, C-403/10 P, não publicado na Coletânea, n.º 51; acórdão do Tribunal Geral de 1 de dezembro de 1999, Boehringer/Conselho e Comissão, T-125/96 e T-152/96, Colet., p. II-3427, n.º 143).

2. *Quanto ao segundo fundamento, relativo à inobservância dos requisitos de acordo com os quais os nomes de determinadas pessoas podem ser incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 e na lista anexa ao Regulamento n.º 270/2011*

55 Os recorrentes indicam que o motivo pelo qual os seus nomes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 não figura entre os que estão previstos no artigo 1.º desta decisão. Acrescentam que o motivo pelo qual os seus nomes foram incluídos na lista que figura no anexo I do Regulamento n.º 270/2011 não faz parte dos motivos previstos no artigo 2.º deste mesmo regulamento.

56 Para responder ao presente fundamento, importa, antes de mais, determinar os requisitos que o Conselho deve respeitar quando decide incluir os nomes de pessoas ou de entidades na lista anexa à Decisão 2011/172 e identificar o motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na referida lista.

No que respeita aos requisitos para inclusão na lista anexa à Decisão 2011/172

57 O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, na sua versão em língua inglesa, língua do processo, prevê que seja determinado o congelamento de ativos relativamente às seguintes pessoas: «persons having been identified as responsible for misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities or bodies associated with them, as listed in the Annex». Por outras palavras, nesta versão linguística da Decisão 2011/172, referem-se, por um lado, as pessoas que tenham sido «identificadas» como sendo responsáveis pela apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios e, por outro, os seus respetivos sócios.

58 No entanto, como os recorrentes sublinharam numa carta de 13 de maio de 2011 dirigida ao Conselho, é feita referência, na versão francesa da Decisão 2011/172, às pessoas «reconhecidas» (reconnues) como sendo responsáveis pela apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios, e não, como, na versão inglesa, às pessoas «identificadas» (identified) como sendo responsáveis por tais factos.

59 Trata-se de uma divergência significativa entre estas duas versões linguísticas.

60 Com efeito, a versão francesa parece impor uma leitura estrita dos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172. A utilização do verbo «reconhecer», correntemente utilizado na linguagem jurídica em associação com o adjetivo «culpado», destina-se a indicar que as pessoas referidas no artigo 1.º, n.º 1, foram formalmente «reconhecidas» como sendo culpadas pela apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios ou por cumplicidade devido a essas apropriações ilegítimas, devendo esse reconhecimento da culpa, em princípio, ter sido feito por um órgão jurisdicional penal.

61 Em contrapartida, a versão inglesa permite uma interpretação ampla das previsões do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172. Com efeito, nesta versão linguística, a utilização do verbo «identificar», mais impreciso do que o verbo «reconhecer», permite pensar que, com base em informações concordantes, o próprio Conselho procede à «identificação» das pessoas suscetíveis de serem qualificadas de «responsáveis» pela apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios, bem como a dos seus associados.

Quanto à necessidade de proceder a uma interpretação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172

62 Segundo jurisprudência constante, a necessidade de uma interpretação uniforme dos atos da União impede que, em caso de dúvida, o texto de uma disposição seja considerado isoladamente e exige, pelo contrário, que seja interpretado e aplicado à luz das versões redigidas nas outras línguas oficiais (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de novembro de 2011, Homawoo, C-412/10, Colet., p. I-11603, n.º 28 e jurisprudência referida).

63 Além disso, em caso de divergência entre as variantes linguísticas de um texto do direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função do contexto e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de abril de 2012, DR e TV2 Danmark, C-510/10, n.º 45 e jurisprudência referida).

64 No presente caso, quanto mais não seja devido às disparidades existentes entre as versões linguísticas inglesa e francesa, há que interpretar o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 à luz de todas as suas versões linguísticas. Esta interpretação deve tomar em consideração o contexto e a finalidade da regulamentação em que essas medidas se inserem.

Quanto à interpretação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172

65 Desde logo, é forçoso constatar que na maioria das línguas da União, que não o inglês e o francês, a redação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 é análoga à da versão inglesa.

66 Em seguida, como se indicou no n.º 44, *supra*, a Decisão 2011/172 destina-se nomeadamente a auxiliar as autoridades egípcias a combater a apropriação ilegítima de fundos públicos através do congelamento dos ativos das pessoas, que podem ser, de acordo com a versão inglesa, «identificadas» (identified) ou, segundo a versão francesa, «reconhecidas» (reconnues) como sendo «responsáveis» por tais factos. Ora, se o Conselho tivesse que aguardar pelas condenações penais proferidas contra essas pessoas pelos órgãos jurisdicionais egípcios, o efeito útil da Decisão 2011/172 ficaria seriamente comprometido. Com efeito, nessa hipótese, as pessoas em causa disporiam, no decurso do processo penal, do tempo necessário para transferir os seus ativos para Estados que não exercem nenhuma cooperação com as autoridades egípcias.

67 Nestas condições, importa atribuir ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 uma interpretação ampla. Esta disposição deve assim ser interpretada no sentido de que visa cinco círculos de pessoas distintos. O primeiro é constituído pelas pessoas que, no termo de um processo judicial, foram condenadas por «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios». O segundo é constituído pelos seus «associados» em sentido estrito, ou seja, pelas pessoas que tenham sido reconhecidas, por um órgão jurisdicional penal, como sendo seus cúmplices. O terceiro abrange, por sua vez, as pessoas que tenham sido constituídas arguidos por factos que constituem uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios». O quarto engloba pessoas constituídas arguidos na qualidade de associados (isto é, enquanto cúmplices) das pessoas às quais são imputados tais factos. O quinto corresponde a todas as pessoas que são objeto de processos judiciais conexos com um processo penal por factos constitutivos de uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios», que, para este efeito, podem ser qualificadas de pessoas associadas aos indivíduos visados por esses processos penais. Este quinto círculo de pessoas agrupa, nomeadamente, as pessoas que tenham podido, eventualmente sem o seu conhecimento, beneficiar do produto de uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios» e que são objeto, a esse título, de medidas cautelares, impostas num quadro judicial, e destinadas a conservar os ativos provenientes das referidas apropriações ilegítimas.

Quanto à compatibilidade da interpretação da Decisão 2011/172 com princípios ou com normas jurídicas de um grau superior a esta

68 Segundo jurisprudência constante, quando um texto de direito derivado necessita de interpretação, deve ser interpretado, tanto quanto possível, no sentido da sua conformidade com as disposições dos Tratados e com outras normas que tenham o mesmo valor jurídico que estes (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colet., p. I-3989, n.º 52; acórdão do Tribunal Geral de 13 de abril de 2011, Alemanha/Comissão, T-576/08, Colet., p. II-1578, n.º 103).

69 No presente caso, importa verificar se a interpretação ampla do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, efetuada no n.º 67, *supra*, é compatível com o princípio segundo o qual as disposições que preveem sanções administrativas devem ser objeto de interpretação estrita e com o princípio da presunção de inocência.

— No que respeita ao princípio segundo o qual as disposições que preveem sanções administrativas devem ser objeto de interpretação estrita

70 Segundo a jurisprudência, o princípio da legalidade dos delitos e das penas, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, impõe que não seja feita uma aplicação extensiva da lei penal em prejuízo da pessoa sujeita a processo penal (acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de dezembro de 1996, X, C-74/95 e C-129/95, Colet., p. I-6609, n.º 25).

71 Ora, este princípio é invocável não apenas contra decisões que aplicam sanções penais em sentido estrito, mas também contra as que impõem sanções administrativas (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de março de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comissão, C-352/09 P, Colet., p. I-2359, n.º 80).

72 Consequentemente, o princípio da legalidade dos delitos e das penas exige que não se apliquem disposições que prevejam sanções administrativas de forma extensiva em prejuízo da pessoa visada.

73 Nestas condições, embora a Decisão 2011/172 preveja sanções administrativas, e, assim, entre no âmbito de aplicação do artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais, haveria que interpretá-la de forma estrita.

74 Todavia, tal não é o caso.

75 Com efeito, as previsões do artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direito Fundamentais são idênticas às do artigo 7.º, n.º 1, primeiro período, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950. Em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais, devem assim ser interpretadas à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»).

76 Ora, segundo essa jurisprudência, o artigo 7.º da referida convenção só pode ser invocado utilmente em apoio da contestação de uma «pena». Ora, o ponto de partida de qualquer apreciação da existência de uma «pena» consiste em determinar se a medida em questão é imposta na sequência de uma condenação por uma «infração». Outros elementos são igualmente pertinentes a este respeito, a saber, a qualificação da medida em causa pelo direito aplicável, a sua natureza e o seu objetivo, os processos associados à sua adoção e à sua execução, bem como a sua gravidade. Todavia, a gravidade da medida não é decisiva uma vez que numerosas medidas não penais de natureza preventiva podem ter um impacto substancial na pessoa em causa (TEDH, acórdão M. c. Alemanha de 17 de dezembro de 2009, n.º 19359/04, § 120).

77 No presente caso, em primeiro lugar, nenhuma disposição do direito da União confere uma conotação penal ao congelamento de ativos instituído pelo artigo 1.º da Decisão 2011/172.

78 Em segundo lugar, as disposições que impõem este regime de congelamento de ativos não visam punir nem impedir a repetição de qualquer comportamento. Têm por único objetivo preservar os ativos detidos pelas pessoas, entidades e organismos a que se refere o artigo 1.º da Decisão 2011/172 em conformidade com os objetivos mencionados no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE (v. n.º 44,

supra) (v., neste sentido e por analogia, acórdãos do Tribunal Geral de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, não publicado na Coletânea, n.º 101, e de 7 de dezembro de 2010, Fahas/Conselho, T-49/07, Colet., p. II-5555, n.º 67).

79 Em terceiro lugar, os efeitos destas disposições são limitados no tempo e reversíveis: o congelamento de ativos que as disposições preveem deve aplicar-se, em conformidade com o artigo 5.º da Decisão 2011/172, durante um período determinado, podendo o Conselho, que assegura um acompanhamento constante, pode a todo o momento decidir pôr-lhe.

80 Consequentemente, este congelamento de ativos não constitui uma sanção administrativa nem entra no âmbito de aplicação do artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais.

81 Daqui resulta que o princípio segundo o qual as disposições que preveem sanções administrativas devem ser objeto de interpretação estrita não proíbe que o Tribunal Geral proceda a uma interpretação ampla do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 como a que foi efetuada no n.º 67, *supra*.

— No que respeita ao princípio da presunção de inocência

82 É sem dúvida verdade que o princípio da presunção de inocência está consagrado, na ordem jurídica da União, no artigo 48.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais. Ora, este princípio, que, em conformidade com o disposto no artigo 52.º, n.º 3, da referida carta, deve ser interpretado à luz da jurisprudência do TEDH, exige que nenhum representante de uma autoridade pública declare que uma pessoa é culpada pela prática de uma infração antes de a sua culpa ter sido declarada por um tribunal (v. TEDH, acórdãos Allenet de Ribemont de 10 de fevereiro de 1995, série A, n.º 308, §§ 35 e 36, e Lizaso Azconobieta c. Espanha de 28 de junho de 2011, n.º 28834/08, § 37). Por outro lado, o referido princípio é afetado quando sejam proferidas declarações ou decisões que reflitam a sensação de que a pessoa é culpada, que incitem o público a acreditar na sua culpabilidade ou que emitam antecipadamente um juízo sobre a apreciação dos factos pelo juiz competente (v. TEDH, acórdão Pandy c. Bélgica de 21 de setembro de 2006, n.º 13583/02, § 42, e Păvălache c. Roménia de 18 de outubro de 2011, n.º 38746/03, § 116).

83 Contudo, ao adotar a Decisão 2011/172, o Conselho não reconheceu, ele próprio, que as pessoas visadas no artigo 1.º, n.º 1, eram culpadas relativamente a factos punidos pelo direito penal egípcio ou pelo direito de um Estado-Membro da União. Além disso, também não incitou o «público» a acreditar, sem razão, na culpabilidade destas pessoas. Por último, não antecipou nenhum juízo sobre a apreciação dos factos pelo juiz competente, no Egito. Limitou-se a precisar que diferentes categorias de pessoas recordadas no n.º 67, *supra*, eram afetadas por um congelamento dos respetivos ativos, o qual, como se referiu no n.º 77, *supra*, não tem, em si mesmo, conotação penal.

84 Daqui resulta que o princípio da presunção de inocência não se opõe à interpretação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 efetuada no n.º 67, *supra* (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 2 de setembro de 2009, El Morabit/Conselho, T-37/07 e T-323/07, não publicado na Coletânea, n.º 40).

No que respeita ao motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172

Quanto à necessidade de proceder a uma interpretação do motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172

85 Importa recordar que a inclusão dos nomes dos recorrentes na lista anexa à Decisão 2011/172 teve por efeito submetê-los ao congelamento de ativos cujo regime se encontra definido nos artigos 1.°, 2.°, 3.° e 5.°, desta mesma decisão. Por outro lado, há que observar que o anexo da Decisão 2011/172 foi publicado em todas as línguas oficiais da União.

86 A versão inglesa deste anexo precisa que os ativos dos recorrentes foram congelados pelo facto de serem, cada um deles, objeto de processos judiciais levados a cabo pelas autoridades egípcias, relativos à apropriação ilegítima de fundos públicos ao abrigo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção («judicial proceedings by the Egyptian authorities in respect of the misappropriation of State Funds on the basis of the United Nations Convention against corruption»). Esta versão linguística refere-se assim a simples «processos» judiciais que visam os recorrentes. Não havendo precisões a este respeito, importa considerar que esses processos só podem ser conexos com processos de índole penal por factos constitutivos de «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios».

87 Em contrapartida, a versão francesa do anexo da Decisão 2011/172, que, como foi referido no n.º 58, *supra*, foi invocada pelos recorrentes numa carta de 13 de maio de 2011 dirigida ao Conselho, indica que os recorrentes estavam sujeitos a «poursuites judiciaires par les autorités égyptiennes pour détournement de fonds publics, sur la base de la convention des Nations unies contre la corruption» («processo judicial por parte das autoridades egípcias por desvio de fundos públicos, com base na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção»). Da sua leitura parece resultar que foi devido à existência de «poursuites», por natureza de índole penal, iniciados contra aqueles por factos constitutivos de apropriação ilegítima de fundos públicos que os ativos dos recorrentes foram congelados.

88 Assim, surgem disparidades importantes entre a versão francesa e a versão inglesa do anexo da Decisão 2011/172.

89 Ora, quando existam divergências entre certas versões linguísticas de um ato individual dirigido a uma pessoa sujeita à jurisdição de um Estado terceiro, há que proceder a uma interpretação deste ato tendo em conta, por um lado, outras versões linguísticas e, por outro, o contexto e a finalidade da regulamentação com base na qual o ato foi adotado.

90 Além disso, resulta de jurisprudência constante que um ato de execução deve ser objeto, se possível, de uma interpretação conforme com as disposições do ato de base (v., neste sentido, acórdão Comissão/Alemanha, já referido n.º 68, *supra, n.º* 52 e jurisprudência referida).

91 No presente caso, como se afirmou no n.º 26, *supra*, o anexo da Decisão 2011/172 constitui um conjunto de decisões individuais de execução do artigo 1.º, n.º 1, desta mesma decisão. A razão pela qual os recorrentes foram objeto de um congelamento dos seus ativos, que figura nesse anexo, deve assim ser objeto de uma interpretação conforme com os princípios enunciados nos dois números anteriores.

Quanto à interpretação do motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172

92 Em primeiro lugar, importa salientar que as diferentes versões linguísticas do anexo da Decisão 2011/172 podem ser agrupadas em dois grupos de importância comparável: em certas línguas oficiais da União, este anexo tem uma redação análoga à versão inglesa, ao passo que, noutras línguas oficiais, o seu texto é próximo da versão francesa. A comparação das versões linguísticas do referido anexo não serve, pois, de auxílio: não revela a intenção do autor do ato nem destaca um eventual erro de escrita que afete uma ou várias versões linguísticas.

93 Em seguida, verifica-se que, independentemente da variante linguística retida, o motivo pelo qual os recorrentes foram objeto de um congelamento dos seus ativos, e que consta do anexo da Decisão 2011/172, é conforme com o artigo 1.º, n.º 1, desta mesma decisão, como interpretado no n.º 67, *supra*. Com efeito, este artigo prevê o congelamento não apenas dos ativos das pessoas visadas a título pessoal devido a «poursuites» (processos penais), no Egito, por factos constitutivos de apropriação ilegítima de fundos públicos, mas também, nomeadamente, dos ativos das pessoas em causa, nesse mesmo país, devido a simples «processos judiciais» (judicial proceedings) que sejam conexos com processos penais por factos constitutivos de «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios».

94 Por último, há que salientar que o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 permite congelar os ativos de cinco categorias de pessoas (v. n.º 67, *supra*). Ora, a versão francesa do seu anexo só permite que se considere uma destas categorias, a saber, a das pessoas que sejam objeto de processos penais por factos constitutivos de uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios» (v. n.º 87, *supra*). Quanto à versão inglesa do referido anexo, abrange três categorias de pessoas, a saber, para além dos arguidos em processos penais por factos constitutivos de uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios», aquelas que são perseguidas judicialmente por serem cúmplices desses factos e aquelas que são objeto de processos judiciais conexos com um processo penal por factos constitutivos de uma «apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios» (v. n.º 86, *supra*). Assim, esta última versão linguística atribui ao motivo da inclusão dos recorrentes na lista anexa à Decisão 2011/172 um sentido e um alcance suscetíveis de abranger de forma mais ampla o âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 1, da referida decisão. Esta interpretação responde assim melhor ao objetivo prosseguido por este artigo.

95 De acordo com a redação da versão inglesa, há, por conseguinte, que considerar que o Conselho pretendeu congelar os ativos dos recorrentes pelo facto de estes serem objeto de um processo judicial no Egito que apresenta uma ligação, independentemente de qual seja, com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos.

No que respeita à observância dos requisitos previstos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172

96 De acordo com os critérios estabelecidos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, podiam ser incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 os nomes das pessoas abrangidas pelas cinco categorias enunciadas no n.º 67, *supra*.

97 No presente caso, como foi especificado no n.º 95, *supra*, o Conselho inscreveu os nomes dos recorrentes na lista anexa à Decisão 2011/172 pelo simples motivo de estes serem objeto de um processo judicial no Egito que apresenta uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos.

98 Ora, como salientado nos n.ºs 94 e 95, *supra*, este motivo encontra-se entre aqueles que estão enunciados no artigo 1.º, n.º 1, desta mesma decisão. Com efeito, remete para três dos cinco casos previstos neste artigo.

99 Daqui resulta que, ao incluir os nomes dos recorrentes na lista anexada à Decisão 2011/172, o Conselho não desrespeitou os requisitos que ele próprio enunciou no artigo 1.º, n.º 1, dessa mesma decisão.

No que respeita à observância dos requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011

100 Antes de mais, há que recordar que a estrutura do Regulamento n.º 270/2011 é análoga à da Decisão 2011/172, pelo que as considerações enunciadas no n.º 26, *supra*, se aplicam, como foi referido no n.º 27, *supra*, *mutatis mutandis*, ao Regulamento n.º 270/2011 e ao seu anexo I. Por conseguinte, as pessoas visadas no referido anexo I devem preencher os requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011.

101 Em seguida, deve salientar-se que estes requisitos são idênticos aos previstos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172. A este respeito, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 tem uma redação semelhante à do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, para o qual, aliás, remete.

102 Por último, os motivos da inclusão dos nomes dos recorrentes na lista que figura no anexo I do Regulamento n.º 270/2011 são idênticos àqueles pelos quais os seus nomes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172.

103 Por conseguinte, pelas motivos acima expostos, há que concluir que os requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 foram respeitados no presente caso.

104 Resulta de tudo o que precede que o segundo fundamento deve ser afastado.

3. *Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação*

105 Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados […]».

106 Nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais, o direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, «a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões».

107 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser adaptada à natureza do ato impugnado e ao contexto em que o mesmo foi adotado. Deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, por forma a permitir ao interessado conhecer as justificações da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, n.ºs 50, 53 e jurisprudência referida).

108 Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato respeita as exigências do artigo 296.º TFUE e do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser apreciada à luz não apenas da sua redação, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Assim, por um lado, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tenha ocorrido num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão Conselho/Bamba, referido no n.º 107, *supra*, n.ºs 53, 54 e jurisprudência referida). Por outro lado, o grau de precisão da fundamentação de um ato deve ser proporcionado em relação às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo nas quais deve ser tomado (v. acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colet., p. II-4665, n.º 141 e jurisprudência referida).

109 Em especial, a fundamentação de uma medida de congelamento de ativos não pode, em princípio, consistir apenas numa formulação geral e estereotipada (v., neste sentido, acórdão Organisation des Modjahedines de peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 108, *supra*, n.º 143). Tendo em consideração as reservas enunciadas no n.º 108, *supra*, tal medida deve, pelo contrário, indicar as razões específicas e concretas que levaram o Conselho a considerar que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v. acórdão Organisation des Modjahedines de peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 108, *supra*, n.º 143 e jurisprudência referida; v., neste sentido, acórdão Conselho/Bamba, referido no n.º 107, *supra*, n.º 52).

110 No presente caso, os recorrentes alegam que a fundamentação da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 é insuficiente.

111 Em apoio deste fundamento, os recorrentes referem, em primeiro lugar, que o Conselho não indicou claramente a razão pela qual considerou que os mesmos preenchem o requisito enunciado no artigo 1.º da Decisão 2011/172.

112 Em segundo lugar, os recorrentes sustentam que a fundamentação constante no anexo da Decisão 2011/172 não é suficientemente circunstanciada. Com efeito, este anexo refere uma «vaga alegação relativa a processos judiciais ao abrigo de uma convenção desconhecida dos recorrentes». Em todo o caso, os elementos que figuram no referido anexo não permitem, segundo os recorrentes, saber por que razão o Conselho considera que as medidas restritivas continuam a ser justificadas.

113 Contudo, verifica-se que a Decisão 2011/172 menciona claramente o artigo 29.º TUE, à luz do qual foi adotada. Em seguida, resulta do título do anexo da Decisão 2011/172 que este consiste numa «[l]ista das pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos a que se refere o artigo 1.º». Por último, o Regulamento n.º 270/2011 refere-se ao artigo 215.º, n.º 2, TFUE. Quanto ao anexo I deste regulamento, indica claramente que consiste numa «[l]ista das pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos referidos no n.º 1 do artigo 2.º». Assim, o Conselho indicou, de maneira inequívoca, qual era, no seu entender, a base jurídica da Decisão 2011/172, do Regulamento n.º 270/2011 e dos anexos destes atos.

114 Por outro lado, resulta da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 que os recorrentes foram sujeitos a medidas restritivas «tendo em conta a situação no Egito», por serem objeto de um processo judicial no Egito que apresenta uma ligação com as investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos (v. n.º 86, *supra*). As considerações de facto com base nas quais o Conselho considerou que os recorrentes deviam ser objeto do congelamento de ativos previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 estão assim suficientemente circunstanciadas para que estes possam contestar a respetiva exatidão perante o Conselho e, em seguida, perante o juiz da União. Para mais, em inglês, língua utilizada pelos recorrentes na sua correspondência com o Conselho, bem como no decurso do presente processo, essas considerações são inequívocas.

115 As referidas considerações não apresentam, aliás, um caráter estereotipado. Com efeito, não reproduzem a redação de uma disposição de âmbito geral. Além disso, são, é certo, as mesmas com base nas quais as outras pessoas singulares referidas no anexo da Decisão 2011/172, bem como no anexo I do Regulamento n.º 270/2011, foram submetidas a um congelamento dos seus ativos. Todavia, destinam-se a descrever a situação concreta dos recorrentes, que, à semelhança de outros, foram, segundo o Conselho, objeto de processos judiciais que apresentam uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos.

116 Daqui resulta que os atos impugnados comportam o enunciado dos elementos de direito e de facto que constituem, de acordo com o seu autor, o seu fundamento. Assim, a sua redação revela claramente o raciocínio seguido pelo Conselho.

117 Nestes termos, o terceiro fundamento deve ser afastado.

4. *Quanto ao quarto fundamento, relativo a erros de facto e à qualificação jurídica dos factos*

118 Como foi acima indicado, resulta do anexo da Decisão 2011/172 e do anexo I do Regulamento n.º 270/2011 que os recorrentes foram, todos, objeto de um congelamento dos seus ativos pela simples razão de terem sido objeto de um processo judicial no Egito que apresenta uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos.

119 Os recorrentes afirmam, no essencial, que este fundamento enferma de erros de facto e de qualificação jurídica dos factos. Este fundamento divide-se em duas partes.

120 Na primeira parte, os recorrentes sustentam que a segunda, a terceira e a quarta recorrentes não são objeto de processos judiciais no Egito.

121 Na segunda parte, os recorrentes alegam que, embora o primeiro recorrente «seja atualmente objeto de processos judiciais», não deixa de ser verdade que esses processos não visam factos constitutivos de uma apropriação ilegítima de fundos públicos como os mencionados no anexo da Decisão 2011/172.

No que respeita à primeira parte do fundamento

122 Por carta de 1 de abril de 2011, os recorrentes indicaram ao Conselho que pressupunham que o nome do primeiro recorrente tinha sido incluído nas listas que figuram no anexo da Decisão 2011/172 e no anexo I do Regulamento n.º 270/2011 na sequência de um pedido apresentado nesse sentido por uma pessoa ou por um organismo egípcios. Além disso, pediram ao Conselho, por um lado, que indicasse quem era essa pessoa ou esse organismo e, por outro, que apresentasse uma cópia do seu pedido e dos elementos que o acompanhavam.

123 Por carta de 7 de junho de 2011, o Conselho especificou ao gabinete de advogados dos recorrentes que tinha recebido uma «carta de 13 de fevereiro de 2011 do Ministro dos Negócios Estrangeiros egípcio que incluía um pedido do procurador-geral egípcio relativo ao congelamento de ativos de determinados antigos ministros e oficiais», entre os quais figurava o nome do primeiro recorrente. Em anexo a esta carta do Conselho constava uma cópia de um documento de 13 de fevereiro de 2011 em papel timbrado do gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros egípcio. Nesse documento, que não estava assinado, fazia-se referência a um pedido do procurador-geral egípcio no sentido de que os ativos de «antigos ministros, oficiais e nacionais» egípcios fossem congelados. De entre as pessoas visadas por esse pedido, figurava o nome do primeiro recorrente, mas não o nome das segunda, terceira e quarta recorrentes.

124 Entretanto, o escritório de advogados dos recorrentes requereu ao Conselho, por carta de 13 de maio de 2011, que lhe fossem fornecidos, nomeadamente, todos os elementos de prova nos quais o Conselho se baseou para impor o congelamento de ativos contra os seus clientes. O referido gabinete de advogados enviou, em seguida, duas outras cartas ao Conselho, em 9 de junho e 15 de julho de 2011.

125 Por carta de 29 de julho de 2011, o Conselho respondeu às cartas do gabinete de advogados dos recorrentes de 13 de maio, 9 de junho e 15 de julho de 2011. Nessa resposta, não se faz referência a eventuais processos judiciais contra as segunda, terceiro e quarta recorrentes. Indica-se apenas o seguinte:

«[Estas] aparecem na lista das pessoas visadas pelo pedido de entreajuda judiciária supramencionado formulado pelas autoridades egípcias (surgem nos n.os 2, 3 e 4 da lista anexa). O pedido indica que o procurador-geral egípcio adotou despachos de apreensão dos ativos de todas as pessoas cujo nome constava da lista e que essa decisão foi confirmada pela jurisdição penal.»

126 Junta a essa carta do Conselho de 29 de julho de 2011, encontrava-se uma nota com a referência NV93/11/ms, de 24 de fevereiro de 2011, através da qual a Embaixada da República Árabe do Egito em Bruxelas (Bélgica) solicitou ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança que transmitisse às «autoridades judiciais competentes» um pedido de entreajuda judiciária proveniente do gabinete do procurador-geral egípcio.

127 A esta nota estavam anexados três documentos.

128 O primeiro de entre eles era o texto, que não estava datado nem assinado, do pedido de entreajuda judiciária. Este pedido, redigido em inglês, requeria o «congelamento, a apreensão e a recuperação dos ativos de determinados antigos ministros e oficiais». A nota fazia referência à «investigação conduzida pelo Ministério Público egípcio nos processos com os números 162 e 234 do ano de 2010 […]; 34, 36, 38, 39, 55 e 70 do ano de 2011 […], bem como [no] processo com o número 137/2011 que visava delitos de corrupção, utilização indevida de bens públicos, e delitos de branqueamento de capitais cometidos por antigos ministros e oficiais» e indicava o nome de quinze pessoas, entre as quais figuravam os quatro recorrentes. Em seguida, indicava, por um lado, que o procurador-geral egípcio tinha decidido apreender os ativos das pessoas cujos nomes estavam incluídos na lista e, por outro, que esta apreensão havia sido «aprovada pela jurisdição penal».

129 O segundo documento anexado à nota de 24 de fevereiro de 2011 correspondia a uma «lista de antigos oficiais, [de suas] mulheres e de seus filhos», na qual a segunda, a terceiro e a quarta recorrentes figuravam, respetivamente, em segundo, terceiro e quarto lugar.

130 O terceiro documento anexado à nota de 24 de fevereiro de 2011 apresentava-se como um resumo das acusações contra o primeiro recorrente no «processo número 38 do ano de 2011», processo que era mencionado no pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*. Este documento não estava datado. Por outro lado, não se tratava de um documento em papel timbrado e não estava assinado. Mas, tal como a nota de 24 de fevereiro de 2011 e todos os outros documentos que lhe estavam anexados, tinha o carimbo da Embaixada da República Árabe do Egito em Bruxelas.

131 Em conclusão, nenhum dos documentos suprarreferidos sugere que as segunda, terceira e quarta recorrentes tenham sido sujeitas a um processo penal, no Egito, por factos constitutivos de uma apropriação ilegítima de fundos públicos.

132 Em contrapartida, o pedido de entreajuda judiciária evocado no n.º 128, *supra*, indica, de forma inequívoca, que, em 24 de fevereiro de 2011, ou seja, menos de um mês antes da adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, todos os recorrentes eram objeto de um despacho do procurador-geral egípcio destinado à apreensão dos seus ativos, o qual foi aprovado por um órgão jurisdicional penal e era conexo com investigações relativas a apropriações ilegítimas de fundos públicos.

133 De resto, os recorrentes não apresentaram nenhum elemento suscetível de questionar a exatidão das indicações factuais constantes desse pedido de entreajuda judiciária. Pelo contrário, uma decisão judicial egípcia, cuja tradução foi apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de março de 2013, confirma que, em 30 de janeiro de 2013, o congelamento dos ativos da segunda recorrente ainda se mantinha. Além disso, os recorrentes não contestaram, na audiência, a existência do despacho de apreensão suprarreferido.

134 Ora, sendo mencionadas no despacho do procurador-geral egípcio suprarreferido, as segunda, terceira e quarta recorrentes constituíam pessoas que são objeto de um processo judicial no Egito que apresenta uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos. Por conseguinte, o Conselho não cometeu um erro de facto nem um erro de qualificação jurídica dos factos ao qualificá-las dessa forma no anexo da Decisão 2011/172.

135 A primeira parte do fundamento deve assim ser afastada.

No que respeita à segunda parte do fundamento

136 Em apoio da segunda parte do fundamento, os recorrentes alegam que o primeiro recorrente só é acusado de ter sido cúmplice de factos qualificáveis de emissão ilícita de licenças.

137 Contudo, resulta claramente do documento referido no n.º 130, *supra*, que, «no processo número 38 do ano de 2011», o primeiro recorrente era «acusado», por um lado, de ter «utilizado indevidamente os ativos» de uma «empresa do setor público cujas ações [eram] detidas pelo Estado» e, por outro, de ter «cometido as infrações que consistem em beneficiar de ativos públicos e de os deteriorar, bem como em utilizar indevidamente e […] facilitar a utilização indevida [de tais ativos]».

138 Mais especificamente, neste documento, o primeiro recorrente era acusado:

— de ter usado a sua influência, enquanto presidente de uma «empresa do setor público cujas ações [eram] detidas pelo Estado», para, em primeiro lugar, proceder a uma troca de ações em benefício de uma «sociedade privada» por si controlada, em segundo lugar, permitir que esta sociedade privada obtivesse sucessos comerciais a expensas da referida «empresa do setor público» e, em terceiro lugar, aumentar ilegalmente a participação da «sociedade privada» em causa no capital da «empresa do setor público» suprarreferida;

— e de não pagar as suas dívidas a esta última empresa e a bancos.

139 Assim, o primeiro recorrente era objeto de processos penais no Egito por factos qualificados pelo Ministério Público egípcio de «utilização indevida de bens públicos».

140 Ora, o Tribunal Geral constata que esta qualificação corresponde, no essencial, à qualificação de «apropriação ilegítima de fundos públicos», que consta da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011.

141 Nestas condições, o Conselho não cometeu um erro de facto nem um erro de qualificação jurídica dos factos ao incluir o nome do primeiro recorrente na lista anexa aos atos controvertidos.

142 Querendo rebater esta conclusão, os recorrentes alegaram, na réplica, que nem o pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, nem os documentos que lhe estão anexados permitem identificá-los como pessoas «responsáveis pela apropriação ilegítima de fundos públicos egípcios», que, assim, privaram o povo egípcio da possibilidade de beneficiar de um desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade e criaram obstáculos à instauração da democracia no país, ou como indivíduos associados a essas pessoas.

143 No entanto, de qualquer forma, tal circunstância não é suscetível de ferir de ilegalidade os atos impugnados. A este respeito, há que recordar que o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, que define os critérios de inclusão na lista anexa a esta mesma decisão, visa apenas as categorias de pessoas referidas no n.º 67, *supra*. É certo que o considerando 2 da Decisão 2011/172 indica que estas pessoas «priva[m] assim o povo egípcio dos benefícios que advêm do desenvolvimento sustentável da sua economia e sociedade e pondo em causa o desenvolvimento da democracia no país». No entanto, esta indicação não constitui uma condição suplementar, que deve ser respeitada quando da inclusão do nome de uma nova pessoa na lista anexa à Decisão 2011/172. Trata-se apenas de uma explicitação do objetivo final prosseguido por esta decisão. Com efeito, este considerando limita-se a precisar que as pessoas visadas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 são suscetíveis de privar «o povo egípcio dos benefícios que advêm do desenvolvimento sustentável da sua economia e sociedade e [prejudicar] o desenvolvimento da democracia no país.»

144 Além disso, deve salientar-se que nenhum dos cinco argumentos apresentados pelos recorrentes em apoio do fundamento referido no n.º 142, *supra*, procede.

145 Em primeiro lugar, os recorrentes sustentaram que os documentos anexados ao pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, não contêm «nenhuma referência à menor condenação pela prática do menor delito» nem se referem a uma acusação. Estes documentos limitam-se, em seu entender, «a resumir certas denúncias apresentadas contra o primeiro recorrente», e não dão, *in fine*, «nenhuma indicação quanto à questão de saber se uma ou todas as denúncias [que mencionam deram] lugar a acusações judiciais […] por apropriação ilegítima de fundos públicos».

146 Contudo, é certo que nenhum dos documentos anexados ao pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, menciona uma condenação emanada de um órgão jurisdicional penal. Todavia, esta circunstância é irrelevante. Com efeito, as pessoas visadas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 não são apenas aquelas que foram objeto de uma condenação penal por apropriação ilegítima de fundos públicos, mas também, nomeadamente, as visadas por processos judiciais referentes a investigações sobre esses factos (v. n.º 67, *supra*).

147 Além disso, é incorreto afirmar que nenhum dos documentos anexados ao pedido de entreajuda judiciária se referia a uma acusação por factos constitutivos de apropriações ilegítimas de fundos públicos. Com efeito, como foi salientado nos n.ºs 139 e 140, *supra*, o documento mencionado no n.º 130, *supra*, referia-se a processos penais, levados a cabo no Egito, relativamente ao primeiro recorrente devido a factos qualificáveis de apropriação ilegítima de fundos públicos.

148 Em segundo lugar, os recorrentes salientaram que o pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, «não constitu[ia] uma indicação sobre o *quantum* dos ativos congelados ou quanto ao tipo de entreajuda judiciária pedida, quanto à jurisdição à qual o pedido foi apresentado ou quanto à razão pela qual esta entreajuda [era] necessária».

149 Contudo, a circunstância de os elementos de prova nos quais o Conselho se baseou não conterem essas indicações é irrelevante para a solução do litígio. Esta circunstância não permite, de qualquer forma, demonstrar que o Conselho cometeu um erro de facto ao considerar que os recorrentes eram objeto de processos judiciais que apresentavam uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos.

150 Em terceiro lugar, os recorrentes indicaram que o pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, «não suger[ia] sequer uma ação legislativa da União Europeia».

151 Contudo, este argumento assenta na premissa errada de que o Conselho só podia congelar os ativos do recorrente se tivesse recebido um pedido formulado nesse sentido pelas autoridades egípcias. Pelo contrário, pode congelar os fundos de todas as pessoas que preencham os requisitos enunciados no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172, independentemente de a situação dessas pessoas lhe ter sido revelada pelas autoridades egípcias ou por outras fontes.

152 Em quarto lugar, os recorrentes sustentaram que o pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, enferma de inexatidões. Antes de mais, é feita referência, nos documentos anexos a este pedido, a dívidas de 7 mil milhões de libras egípcias, embora este elemento factual se refira a uma queixa à qual as autoridades egípcias não deram seguimento. Em seguida, as «outras queixas» não diziam respeito a factos constitutivos de uma apropriação ilegítima de fundos públicos, mas a factos relativos a uma sociedade na qual o Estado egípcio só tinha detido uma participação minoritária. Essas outras queixas foram, aliás, apresentadas sem que qualquer elemento de prova as fundamentasse. Por último, são relativas a factos cometidos não pelo primeiro recorrente, mas pelas sociedades nas quais este detinha participações maioritárias.

153 É certo que no documento mencionado no n.º 130, *supra*, se indicava na descrição do único processo relativo ao primeiro recorrente, a saber, «o processo número 38 do ano de 2011», que este não regularizou dívidas no montante de 7 mil milhões de libras egípcias. Todavia, os recorrentes não apresentam elementos que demonstrem que esta indicação é inexata. De qualquer forma, uma eventual inexatidão que afete a referida indicação não é suscetível de ser relevante para a solução do litígio. Com efeito, tendo em conta as considerações enunciadas nos n.ºs 137 a 140, *supra*, essa inexatidão não basta, por si só, para demonstrar que, com base no documento mencionado no n.º 130, *supra*, o Conselho não podia qualificar o primeiro recorrente de pessoa que é objeto de processos judiciais relacionados com investigações por apropriação ilegítima de fundos públicos.

154 Quanto às outras alegações recordadas no n.º 152, *supra*, referem-se a «denúncias» que, segundo os recorrentes, são diferentes da que diz respeito à dívida de 7 mil milhões de libras egípcias referida no n.º 153, *supra*. Referem-se, assim, a processos distintos «[d]o processo número 38 do ano de 2011» referido no documento mencionado no n.º 130, *supra*, nos quais o Conselho não se baseou para determinar os atos impugnados.

155 Em quinto lugar, os recorrentes alegaram que o pedido de entreajuda judiciária descrito no n.º 128, *supra*, assentava em documentos lacunares. Alegaram que as autoridades do Reino Unido recusaram deferir um pedido para obter o congelamento dos seus ativos por as autoridades egípcias não lhes terem fornecido informações suficientes para justificar semelhante medida.

156 No entanto, como foi acima observado, impõe-se constatar que as informações prestadas através do pedido de entreajuda judiciária e dos seus anexos permitem concluir que os recorrentes eram objeto de processos judiciais que apresentam uma ligação com investigações sobre apropriações ilegítimas de fundos públicos. Por outro lado, importa sublinhar que a alegação relativa ao comportamento das autoridades do Reino Unido diz respeito a factos externos ao presente litígio. Tais factos são assim desprovidos de relevância para a solução do presente litígio, tanto mais que os recorrentes não especificam os documentos que foram transmitidos pelas autoridades egípcias às autoridades do Reino Unido.

157 A segunda parte deve, assim, ser afastada na íntegra, pelo que o fundamento não procede.

5. *Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva*

158 Os recorrentes sustentam que os direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva foram violados. Este fundamento divide-se em três partes.

No que respeita à primeira parte

159 Os recorrentes alegam que os elementos de prova com fundamento nos quais os seus ativos foram congelados não lhes foram comunicados.

160 Tal argumento carece de base factual.

161 Segundo a jurisprudência, só a pedido do interessado é que o Conselho está obrigado a conceder acesso aos elementos de prova nos quais se baseou para congelar ativos. A comunicação espontânea de tais elementos de prova constituiria, com efeito, uma exigência excessiva (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., p. II-3967, n.º 97).

162 No presente caso, os recorrentes pediram efetivamente ao Conselho que lhes apresentasse os elementos de prova com base nos quais foram elaborados a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011. Com efeito, como se recordou no n.º 122, *supra*, o escritório de advogados dos recorrentes indicou, por carta de 1 de abril de 2011, que presumia que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 foram adotados na sequência de um «pedido apresentado [nesse sentido] por uma pessoa ou por uma autoridade egípcia» e solicitou ao Conselho que lhe «apresent[ass]e uma cópia desse pedido e da respetiva documentação». Por outro lado, resulta do n.º 124, *supra*, que, por carta de 13 de maio de 2011, o mesmo gabinete de advogados recordou que os recorrentes tinham «necessidade de provas e de informação, [a fim de poderem] refutar os elementos considerados em [seu] desfavor, que justificam alegadamente [a inclusão dos seus nomes na lista anexa à Decisão 2011/172]».

163 Contudo, há que constatar que o Conselho deferiu plenamente os pedidos dos recorrentes.

164 Com efeito, por um lado, resulta dos documentos juntos aos autos que, por carta de 7 de junho de 2011, mencionada no n.º 123, *supra*, o Conselho respondeu ao pedido de 1 de abril de 2011, indicando que remetia os recorrentes para um documento «de 13 de fevereiro de 2011 do Ministro dos Negócios Estrangeiros egípcio que incluía um pedido do procurador-geral egípcio relativo ao congelamento de ativos de determinados antigos ministros e oficiais, baseado na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, e que inclui [o nome do primeiro recorrente] na lista das pessoas em causa». Este documento de 13 de fevereiro de 2011 foi anexado à carta do Conselho.

165 Por outro lado, por carta de 29 de julho de 2011 evocada no n.º 125, *supra*, o Conselho respondeu, designadamente, à carta de 13 de maio de 2011. Nela convidou o gabinete de advogados dos recorrentes a remeterem-se não apenas às «informações que já [tinham sido] comunicadas na anterior carta do Conselho, de 7 de junho de 2011», mas igualmente a uma «nota […] da missão egípcia junto da U[nião] E[uropeia], de 24 de fevereiro de 2011, que contém um pedido de entreajuda judiciária formulado pelo procurador-geral egípcio». Esta nota e o pedido de entreajuda judiciária, descritos, respetivamente, nos n.ºs 126 e 128, *supra*, foram anexados à referida carta do Conselho.

166 Por conseguinte, a primeira parte do fundamento deve ser afastada.

No que respeita à segunda parte

167 Os recorrentes sustentam, na petição, que o motivo pelo qual foram submetidos a um congelamento dos seus ativos é demasiado vago. Além disso, sustentam, na réplica, que só na fase da contestação é que o Conselho revelou o verdadeiro motivo desse congelamento de ativos. Deste modo, os recorrentes não tiveram a possibilidade de contestar utilmente esse motivo no momento em que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 foram adotados.

168 Todavia, esses argumentos assentam, em qualquer caso, numa premissa errada.

169 Com efeito, contrariamente ao que os recorrentes afirmam, a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 estão suficientemente fundamentados (v. n.º 116, *supra*). A sua fundamentação foi, de resto, reproduzida pelos recorrentes na sua carta de 13 de maio de 2011 dirigida ao Conselho.

170 A segunda parte do fundamento deve, assim, ser afastada.

No que respeita à terceira parte

171 Em primeiro lugar, os recorrentes indicam que enviaram ao Conselho diversas observações por carta de 13 de maio de 2011, mas que, na sua carta de 29 de julho de 2011, o Conselho não respondeu a todos os argumentos apresentados nessa ocasião. Em sua opinião, o Conselho, em especial, não respondeu às observações relativas à fundamentação política dos processos levados a cabo, no Egito, contra o primeiro recorrente, nem às observações relativas à violação dos direitos de defesa no decurso desses processos.

172 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que nem a Decisão 2011/172, nem o Regulamento n.º 270/2011 especificam que os motivos das medidas individuais de congelamento de ativos que lhes dizem respeito e que os elementos de prova em que essas medidas se baseiam lhes devem ser comunicados. Acrescentam que estes atos não indicam que as pessoas visadas por um congelamento de ativos devem ser ouvidas e que a sua posição deve ser tomada em consideração. Por último, consideram que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 não «preveem um processo de comunicação dos elementos de prova em que a decisão de incluir os nomes dos recorrentes na lista se baseou, da mesma forma que não preveem ouvir a respetiva resposta e verificar corretamente as alegações e os elementos de prova que justificaram a decisão de incluir os nomes dos recorrentes na lista e a sua manutenção.»

173 Em terceiro lugar, os recorrentes alegam que os motivos das medidas de congelamento de ativos adotadas contra eles não lhes foram comunicados antes da publicação da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011. Salientam igualmente que não foram previamente informados da sua sujeição às medidas de congelamento de ativos.

174 Tais argumentos não podem proceder.

175 Com efeito, em primeiro lugar, nem a Decisão 2011/172, nem o Regulamento n.º 270/2011, nem nenhum outro diploma ou princípio impõe ao Conselho que responda a cada uma das observações formuladas perante si pelos recorrentes depois da adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, sob pena de ilegalidade das medidas individuais de congelamento de ativos adotadas ao abrigo das disposições de caráter geral desses atos. Assim, a mera circunstância de o Conselho não ter respondido especificamente às alegações dos recorrentes segundo as quais os processos levados a cabo, no Egito, contra o primeiro recorrente tinham um motivo político e violavam os direitos de defesa não tem incidência sobre a legalidade do processo posterior à adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, e isto independentemente do mérito de tais alegações.

176 Em segundo lugar, uma primeira medida de congelamento de ativos, como a que foi tomada contra os recorrentes através do anexo da Decisão 2011/172 e do anexo I do Regulamento n.º 270/2011, deve poder beneficiar de um efeito de surpresa. Deste modo, o Conselho não é obrigado, antes da adoção de tal medida, a comunicar os motivos dessa medida à pessoa em causa (acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, referido no n.º 52, *supra*, n.º 338). Do mesmo modo, também não tem a obrigação de advertir as pessoas visadas por uma medida desse tipo da sua adoção iminente.

177 Em terceiro lugar, como resulta dos dois números anteriores, nenhuma disposição nem nenhum princípio exige que os atos da União que definem o regime que as medidas individuais de congelamento de fundos devem seguir contenham previsões ou criem eles próprios processos, como os descritos no n.º 172, *supra*.

178 Além disso, ainda que se admita que, com os argumentos expostos nos n.ºs 171 a 173, *supra*, os recorrentes tenham igualmente pretendido alegar, em primeiro lugar, que nem os elementos de prova com fundamento nos quais lhes foi aplicado um congelamento de ativos, nem os motivos desse

congelamento de ativos lhes foram comunicados após a adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, e, em segundo lugar, que o Conselho não os ouviu, há que constatar que tal argumentação deve ser rejeitada.

179 Com efeito, em primeiro lugar, o argumento relativo ao facto de o Conselho não ter comunicado os elementos de prova em que se baseou deve ser rejeitado pelos motivos expostos nos n.os 161 a 165, *supra*.

180 Em segundo lugar, o princípio da observância dos direitos de defesa e o direito a uma tutela jurisdicional efetiva garantido pelo artigo 47.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, exigem, em princípio, que a autoridade da União que adota um ato instituindo medidas restritivas contra uma pessoa ou uma entidade comunique os motivos nos quais este ato assenta, pelo menos, tão rapidamente quanto possível após a sua adoção, a fim de permitir que essas pessoas ou entidades defendam os seus interesses e exerçam o seu direito de recurso (v., neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, referido no n.º 52, *supra*, n.os 335 e 336, e acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 161, *supra*, n.º 92). É normalmente através de uma comunicação individual que o Conselho deve cumprir esta obrigação (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, Colet., p. I-11381, n.os 52 e 55).

181 Do mesmo modo, o facto de o Conselho não ter comunicado, ele próprio, os motivos de um ato que institui medidas restritivas não é suscetível de afetar a validade desse ato quando essa omissão não tenha tido por efeito privar a pessoa ou a entidade em causa da possibilidade de conhecer, em tempo útil, a fundamentação desse ato e de apreciar a sua procedência (v., neste sentido, acórdão de 6 novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 180, *supra, n.º* 55).

182 No presente caso, seja como for, resulta dos próprios termos da carta suprarreferida, enviada em 13 de maio de 2011 pelo gabinete de advogados dos recorrentes ao Conselho, e da petição inicial que os recorrentes puderam ter acesso aos fundamentos da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 em tempo útil para que pudessem impugnar esses atos. Reproduziram, em especial, na terceira página da referida carta, uma parte dos motivos destes atos.

183 Em terceiro lugar, as pessoas singulares ou coletivas visadas por uma primeira decisão que congela os seus ativos têm direito a serem ouvidas pelo Conselho depois de essa decisão ter sido adotada. No entanto, este não está obrigado a proceder, oficiosamente, à audição das referidas pessoas (acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra, n.º* 341; acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 161, *supra*, n.º 98).

184 No presente caso, não resulta de nenhum dos elementos dos autos que os recorrentes, que apresentaram, designadamente por cartas de 1 de abril e 13 de maio de 2011, as suas observações escritas sobre a Decisão 2011/172 e sobre o Regulamento n.º 270/2011, tenham solicitado a sua audição ao Conselho depois de os referidos atos terem sido adotados. Nestas circunstâncias, estas pessoas, que não tinham, de qualquer modo, direito a serem ouvidas antes da adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 (acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra*, n.° 341), não têm razão quando se queixam de que não foram ouvidas pelo Conselho.

185 A terceira parte deve assim ser afastada, pelo que o fundamento não pode ser acolhido.

6. *Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do direito de propriedade*

186 Os recorrentes invocam a violação do direito de propriedade. Em apoio deste fundamento, invocam quatro séries de argumentos.

187 Em primeiro lugar, alegam que o Conselho não provou que um congelamento total dos seus ativos constituía a medida menos restritiva para alcançar o objetivo prosseguido pela Decisão 2011/172 e pelo Regulamento n.º 270/2011. Segundo afirmam, o congelamento de ativos a que foram sujeitos pelo Conselho é assim desproporcionado. Em apoio de tal afirmação, acrescentam, em primeiro lugar, que não foi dada nenhuma indicação a respeito do *quantum* dos ativos que presumivelmente desviaram. Em seguida, afirmam que o congelamento de ativos a que foram sujeitos no Egito é suficiente, uma vez que diz respeito a ativos que têm um valor muito superior ao dos bens de que alegadamente se apropriaram ilegitimamente.

188 Em segundo lugar, os recorrentes precisam, na réplica, que a proibição imposta a terceiros, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2011/172, de pôr recursos económicos à sua disposição é ilógica, desproporcionada e contraprodutiva, tendo em conta o objetivo prosseguido pelo Conselho, a saber, a recuperação, na sequência do processo judicial levado a cabo no Egito, dos fundos públicos de que alegadamente se apropriaram ilegitimamente.

189 Em terceiro lugar, os recorrentes alegam que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 lesam de forma sensível e duradoura a sua reputação, uma vez que não têm apenas por efeito congelar todos os seus ativos na União, mas também «catalogá-los» como pessoas que roubaram ativos egípcios, pelo que são assim inimigos do povo egípcio.

190 Em quarto lugar, os recorrentes alegam que o Conselho não fez prova de que uma «proibição de viajar» era justificada e proporcional.

191 A este respeito, o Tribunal Geral verifica desde logo que a terceira série de argumentos, enunciada no n.º 189, *supra*, deve, de qualquer modo, ser rejeitada. Com efeito, importa sublinhar que a importância dos objetivos prosseguidos pela Decisão 2011/172 e pelo Regulamento n.º 270/2011 é suscetível de justificar que estes tenham podido ter consequências negativas, mesmo consideráveis, para os recorrentes, sem que isso afete a sua legalidade (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colet., p. I-3953, n.º 26; acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 161, *supra*, n.º 70).

192 Por outro lado, a quarta série de argumentos, enunciada no n.º 190, *supra*, é desprovida de alcance. Com efeito, nem a Decisão 2011/172 nem o Regulamento n.º 270/2011 aplicam uma proibição de viajar aos recorrentes.

193 Em definitivo, só as duas primeiras séries de argumentos, enunciadas nos n.ºs 187 e 188, *supra*, são suscetíveis de serem utilmente invocadas em apoio do fundamento relativo à violação do direito de propriedade. Serão assim, a seguir, analisadas sucessivamente.

No que respeita à primeira série de argumentos

194 Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

«Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.»

195 No presente caso, o Conselho congelou, através da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, durante um período determinado, os ativos detidos, designadamente, pelos recorrentes. Assim, deve considerar-se que o Conselho limitou o exercício, por parte dos recorrentes, do direito referido no artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais (v., neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat

International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra*, n.º 358). Contudo, o direito de propriedade, conforme protegido por este artigo, não constitui uma prerrogativa absoluta (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de maio de 1974, Nold/Comissão, 4/73, Colet., p. 283, n.º 14, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra*, n.º 355), e pode, consequentemente, ser objeto de limitações, nas condições enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais.

196 Nos termos deste último artigo, por um lado, «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela […] Carta [dos Direitos Fundamentais] deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades» e, por outro, «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.»

197 Assim, para ser conforme com o direito da União, uma limitação ao exercício do direito de propriedade deve, de qualquer modo, preencher um triplo requisito.

198 Em primeiro lugar, a limitação deve estar «prevista na lei» (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2010, Knauf Gips/Comissão, C-407/08 P, Colet., p. I-6375, n.º 91). Por outras palavras, a medida em causa deve ter uma base legal.

199 Em segundo lugar, a limitação deve visar um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União. Entre estes objetivos figuram os prosseguidos no âmbito da PESC e visados no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE, a saber, o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos do Homem, bem como ao desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento com o objetivo principal de erradicar a pobreza.

200 Em terceiro lugar, a limitação não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional ao objetivo prosseguido (v., neste sentido, acórdãos Bosphorus, já referido no n.º 191, *supra*, n.º 26, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra*, n.ºs 355 e 360). Por outro lado, o «conteúdo essencial», isto é, a substância, do direito ou da liberdade em causa não deve ser afetado (v., neste sentido, acórdãos Nold/Comissão, já referido no n.º 195, *supra*, n.º 14, e Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, já referido no n.º 52, *supra*, n.º 355).

201 No presente caso, cada um destes requisitos está preenchido.

202 Com efeito, em primeiro lugar, deve considerar-se que a limitação ao exercício do direito de propriedade em causa está «prevista na lei», na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, uma vez que os requisitos previstos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 e no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 foram observados (v. n.ºs 99 a 103, *supra*).

203 Em segundo lugar, como foi constatado no n.º 44, *supra*, a Decisão 2011/172 e o seu anexo contribuem efetivamente para a realização dos objetivos de interesse geral mencionados no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e d), TUE. Sucede o mesmo com o Regulamento n.º 270/2011 e com o seu anexo, na medida em que refletem as previsões da Decisão 2011/172.

204 Em terceiro lugar, contrariamente ao que os recorrentes sustentam (v. n.º 187, *supra*), a restrição ao exercício, por estes, do direito de propriedade não é desproporcionada.

205 Com efeito, o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não

devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colet., p. I-5689, n.º 81, e acórdão do Tribunal Geral de 6 de maio de 2010, Comune di Napoli/Comissão, T-388/07, não publicado na Coletânea, n.º 143).

206 Ora, as medidas que o Conselho adotou ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 e do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 são adequadas para alcançar os objetivos recordados no n.º 203, *supra*. Com efeito, estas medidas contribuem, de modo eficaz, para facilitar a constatação de apropriações ilegítimas de fundos públicos cometidas em detrimento das autoridades egípcias e permitem que seja mais fácil, para estas mesmas autoridades, obter a restituição do produto de tais apropriações ilegítimas. Ora, como decorre do exposto nos n.ºs 139 a 141, *supra*, resulta dos documentos dos autos que o primeiro recorrente foi perseguido, no Egito, por factos qualificáveis de «apropriação ilegítima de fundos públicos».

207 Por outro lado, os recorrentes não demonstraram que o Conselho podia prever a possibilidade de adotar medidas menos restritivas, mas igualmente adequadas, como as previstas na Decisão 2011/172 e no Regulamento n.º 270/2011.

208 Com efeito, não havendo decisão judicial que se pronuncia sobre o mérito dos processos judiciais levados a cabo no Egito, o Conselho não podia, na data em que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 foram adotados, conhecer a natureza nem indicar ele próprio o *quantum* das eventuais apropriações ilegítimas de fundos públicos egípcios cometidas pelo primeiro recorrente. Por conseguinte, o Conselho não estava em condições de fazer uma destrinça, entre, por um lado, os ativos suscetíveis de terem entrado no património dos recorrentes na sequência de tais apropriações ilegítimas e, por outro, os outros bens que compõem o património dos recorrentes. Nestas condições, nada permitia ao Conselho presumir que a apreensão dos bens dos recorrentes efetuada pelas autoridades egípcias (v. n.º 132, *supra*) era suficiente para cobrir as eventuais condenações futuras do primeiro recorrente.

209 Por último, os inconvenientes ocasionados pelas medidas de congelamento de ativos impugnadas não são desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos. A este respeito, cumpre, em especial, observar, por um lado, que essas medidas apresentam, por natureza, um caráter temporário e reversível (v. n.º 79, *supra*) e, por conseguinte, não afetam o «conteúdo essencial» do direito de propriedade e, por outro, que, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, da Decisão 2011/172, podem, em especial, ser derrogadas para cobrir «necessidades fundamentais», despesas judiciais ou ainda «despesas extraordinárias» das pessoas visadas.

No que respeita à segunda série de argumentos

210 Com o argumento recordado no n.º 188, *supra*, enunciado pela primeira vez na réplica, os recorrentes invocaram, no essencial, uma exceção de ilegalidade na aceção do artigo 277.º TFUE, relativa ao facto de a proibição imposta a terceiros, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2011/172, de colocar recursos económicos suplementares à sua disposição, constituir uma violação desproporcionada do direito de propriedade.

211 Ora, por um lado, em conformidade com o disposto no artigo 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais, o artigo 17.º, n.º 1, desta mesma carta, que consagra o direito de propriedade, deve ser interpretado à luz da jurisprudência do TEDH relativa ao artigo 1.º do Primeiro Protocolo à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que garante o direito ao respeito dos «bens.»

212 Por outro lado, segundo a jurisprudência do TEDH, o artigo 1.º do Primeiro Protocolo não garante um direito a adquirir «bens». Um recorrente só pode alegar uma violação deste artigo na medida em que os atos que questiona se relacionem com os seus «bens», na aceção desta disposição. O conceito de

«bens» pode abranger tanto «bens atuais» como «valores patrimoniais», incluindo créditos, ao abrigo dos quais o recorrente pode pelo menos ter uma «expectativa legítima» de obter o gozo efetivo de um direito de propriedade. Quando o interesse patrimonial em causa tem um valor semelhante ao do crédito, só pode ser considerado um «valor patrimonial» quando tenha uma base jurídica suficiente (v. TEDH, acórdão Kopecký c. Eslováquia de 28 de setembro de 2004, n.º 44912/98, §§ 35, 52 e jurisprudência aí referida).

213 No presente caso, resulta do artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2001/172 que o n.º 2 deste mesmo artigo não se opõe ao pagamento, nas contas congeladas, de juros ou de outras remunerações dessas contas nem proíbe que se efetuem pagamentos devidos a título de contratos, acordos ou obrigações anteriores à data em que essas contas foram congeladas. Assim, só são proibidos pelo artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2011/172 os novos pagamentos de fundos efetuados por terceiros e que não estavam, à data da entrada em vigor desta decisão, previstos num ato jurídico.

214 Se, no entanto, ao invocar a ilegalidade desta disposição, os recorrentes pretenderam alegar que esta proibia terceiros de efetuarem pagamentos devidos ao abrigo de atos jurídicos anteriores à entrada em vigor do congelamento dos seus ativos, então impõe-se constatar que, nesta medida, a exceção de ilegalidade que suscitaram assenta numa premissa incorreta.

215 Quanto aos pagamentos futuros que, no momento da entrada em vigor do congelamento de ativos, não estavam previstos num ato jurídico, é sem razão que os recorrentes consideram que estes estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais. Assim, ao proibir que terceiros os efetuem, o Conselho não privou os recorrentes de nenhum «bem», na aceção da jurisprudência do TEDH mencionada no n.º 212, *supra*.

216 Sem que seja necessário que o Tribunal se pronuncie sobre a questão de saber se a apresentação, na réplica, do argumento recordado no n.º 188, *supra*, era tardia (v. n.º 54, *supra*), há que afastá-lo.

217 Por conseguinte, após, de resto, ter salientado que havia que afastar o quinto fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, o Tribunal não pode deixar de concluir que o sexto fundamento deve, também ele, ser julgado improcedente na íntegra.

7. *Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação da liberdade de empresa*

218 Nos termos do artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais, «[é] reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais».

219 No presente caso, os recorrentes invocam, implicitamente, uma violação desta disposição. Em apoio deste fundamento, os recorrentes alegam que a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 os proíbem totalmente de exercer atividades económicas com fins lucrativos na União.

220 Ora, não pode deixar de se constatar que o objetivo imediato destes atos não consiste em opor-se a que os recorrentes exerçam tais atividades.

221 Nestas condições, há que considerar que, com os argumentos recordados no n.º 218, *supra*, os recorrentes alegam que, ao congelar os ativos de que dispunham no território da União e ao proibir que terceiros ponham recursos económicos suplementares à sua disposição na União, a Decisão 2011/172 e o Regulamento n.º 270/2011 têm como consequência indireta impedi-los, na prática, de levar a cabo qualquer atividade económica com fins lucrativos na União.

222 Ainda que fosse interpretado deste modo, este fundamento não poderia proceder.

223 Com efeito, como acaba de ser recordado, em apoio do presente fundamento, os recorrentes não alegaram que as diversas proibições impostas pela Decisão 2011/172 e pelo Regulamento n.º 270/2011 os impedem de exercer atividades comerciais com pessoas singulares e coletivas situadas no território da União, embora residindo, no que lhes diz respeito, fora desse mesmo território.

224 Limitaram-se a alegar que estes atos os impedem, na prática, de exercer uma atividade económica com fins lucrativos no interior da União.

225 No entanto, os recorrentes, que são, todos, nacionais egípcios, não justificam sequer o facto de terem sido autorizados, antes da adoção da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011, a exercer no território de um Estado-Membro, enquanto nacionais de um país terceiro, uma atividade económica com fins lucrativos.

226 Consequentemente, não têm razão quando alegam que da Decisão 2011/172 e do Regulamento n.º 270/2011 resulta a proibição de exercerem uma atividade económica com fins lucrativos na União.

227 Ainda que os recorrentes tenham pretendido apresentar o argumento no n.º 223, *supra*, o fundamento teria, de qualquer modo, de ser afastado.

228 É certo que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2011/172, os terceiros estão proibidos de pôr recursos económicos suplementares à disposição dos recorrentes e que esta proibição restringiu, indiretamente, a sua capacidade para estabelecerem relações negociais com pessoas singulares ou coletivas domiciliadas ou que tenham a sede na União.

229 Todavia, em primeiro lugar, esta restrição, prevista numa disposição de alcance geral da Decisão 2011/172, está prevista na lei, como foi salientado no n.º 202, *supra*.

230 Em segundo lugar, esta restrição obedece ao mesmo objetivo de interesse geral que o objetivo prosseguido pelo congelamento dos ativos pré-existentes dos recorrentes (v. n.º 203, *supra*).

231 Em terceiro lugar, a restrição em causa não é desproporcionada.

232 Por um lado, esta proibição é adequada à luz do objeto dos atos impugnados, que consiste em auxiliar as autoridades egípcias a constatar e a recuperar os ativos provenientes de eventuais apropriações ilegítimas de fundos públicos egípcios. Com efeito, qualquer alteração da situação patrimonial dos recorrentes resultante de atos jurídicos posteriores à Decisão 2011/172 é suscetível de tornar mais complexa, ou mesmo de impedir, a distinção entre, por um lado, os ativos suscetíveis de resultarem de apropriações ilegítimas de fundos públicos egípcios, e, por outro, os outros bens que compõem o património dos recorrentes. Assim, o facto de o património detido pelos recorrentes não poder ser aumentado através de pagamentos cuja origem é posterior à Decisão 2011/172 é suscetível de facilitar a identificação e a restituição às autoridades egípcias dos fundos públicos egípcios suscetíveis de terem sido ilegitimamente apropriados em benefício dos recorrentes.

233 Por outro lado, não existe uma medida menos restritiva do que a proibição prevista no artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2011/172, associada ao congelamento de ativos previsto no artigo 1.º, n.º 1, dessa mesma decisão, destinada a imobilizar o património detido pelos recorrentes na União e, desse modo, a facilitar a determinação e a restituição às autoridades egípcias do produto das eventuais apropriações ilegítimas de fundos públicos cometidas em benefício dos recorrentes.

8. *Quanto ao oitavo fundamento, relativo a um «erro manifesto de apreciação»*

234 Os recorrentes invocam um «erro manifesto de apreciação». Em apoio deste fundamento, apresentam dois argumentos.

235 Com um primeiro argumento, alegam que, ao incluir os seus nomes na lista anexa à Decisão 2011/172, o Conselho não respeitou os requisitos previstos no artigo 1.º desta decisão, cometendo assim um «erro manifesto de apreciação».

236 No entanto, há que constatar que, ainda que seja apresentado em apoio do presente fundamento, este argumento é idêntico ao segundo fundamento, relativo, nomeadamente, ao não preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172. Deve, assim, ser julgado improcedente pelos fundamentos enunciados nos n.os 57 a 99, *supra*.

237 Com um segundo argumento, os recorrentes afirmam que aparentemente o Conselho não procurou «apreciar» se os recorrentes foram «efetivamente» «responsáveis» pelas apropriações ilegítimas de fundos públicos egípcios. Deste modo, afirmam que cabia ao Conselho verificar se eram penalmente responsáveis pelas apropriações ilegítimas de fundos públicos egípcios.

238 Ora, como resulta do exposto no n.º 67, *supra*, tal argumento assenta na premissa inexata de que só as pessoas que tenham sido condenadas por tais factos podem ser objeto do congelamento de ativos em causa.

239 O oitavo fundamento só pode assim ser afastado.

240 Resulta de tudo o que precede que há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

241 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido.

242 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.

243 No presente caso, tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los nas despesas. Por outro lado, enquanto instituição interveniente, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Terceira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Ahmed Abdelaziz Ezz, Abla Mohammed Fawzi Ali Ahmed, Khadiga Ahmed Ahmed Kamel Yassin e Shahinaz Abdel Azizabdel Wahab Al Naggar são condenados a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Czúcz Labucka Gratsias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de fevereiro de 2014.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 2

Tramitação processual e pedidos das partes 5

Questão de direito 6

1. Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao facto de a Decisão 2011/172 e de o Regulamento n.º 270/2011 não terem base jurídica 6

No que respeita ao âmbito da argumentação dos recorrentes 7

No que respeita à exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 7

Sentido e alcance do artigo 29.º TUE 7

Observância das previsões do artigo 29.º TUE 9

No que respeita à exceção de ilegalidade que tem por objeto o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 9

2. Quanto ao segundo fundamento, relativo à inobservância dos requisitos de acordo com os quais os nomes de determinadas pessoas podem ser incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 e na lista anexa ao Regulamento n.º 270/2011 11

No que respeita aos requisitos para inclusão na lista anexa à Decisão 2011/172 11

Quanto à necessidade de proceder a uma interpretação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 ... 11

Quanto à interpretação do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 12

Quanto à compatibilidade da interpretação da Decisão 2011/172 com princípios ou com normas jurídicas de um grau superior a esta 12

— No que respeita ao princípio segundo o qual as disposições que preveem sanções administrativas devem ser objeto de interpretação estrita 13

— No que respeita ao princípio da presunção de inocência 14

No que respeita ao motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 15

Quanto à necessidade de proceder a uma interpretação do motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 15

Quanto à interpretação do motivo pelo qual os nomes dos recorrentes foram incluídos na lista anexa à Decisão 2011/172 16

No que respeita à observância dos requisitos previstos no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2011/172 16

No que respeita à observância dos requisitos previstos no artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 270/2011 17

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 17

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo a erros de facto e à qualificação jurídica dos factos 19

No que respeita à primeira parte do fundamento 19

No que respeita à segunda parte do fundamento 21

5. Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva 23

No que respeita à primeira parte 23

No que respeita à segunda parte 24

No que respeita à terceira parte 25

6. Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do direito de propriedade 26

No que respeita à primeira série de argumentos 27

No que respeita à segunda série de argumentos 29

7. Quanto ao sétimo fundamento, relativo à violação da liberdade de empresa 30

8. Quanto ao oitavo fundamento, relativo a um «erro manifesto de apreciação» 31

Quanto às despesas 32