ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

27 de Fevereiro de 2007 *

No processo C-354/04 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, entrado em 17 de Agosto de 2004,

Gestoras Pro Amnistía, com sede em Hernani (Espanha),

Juan Mari Olano Olano, residente em Madrid (Espanha),

Julen Zelarain Errasti, residente em Madrid (Espanha),

representados por D. Rouget, avocat,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

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

demandado em primeira instância,

* Língua do processo: francês.

Reino de Espanha, representado por Abogacía del Estado,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e R. Schintgen, presidentes de secção, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.-C. Bonichot (relator) e T. von Danwitz, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de Outubro de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 No presente recurso, a Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano e J. Zelarain Errasti pedem a anulação do despacho do Tribunal de Primeira Instância das

Comunidades Europeias de 7 de Junho de 2004, Gestoras Pro Amnistia e o./ /Conselho (T-333/02, não publicado na Colectânea, a seguir «despacho recorrido»), pelo qual esse Tribunal julgou improcedente a acção de indemnização do prejuízo que alegam ter sofrido devido à inscrição da Gestoras Pro Amnistía na lista das pessoas, grupos e entidades a que se refere o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931/ /PESC do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO L 344, p. 93), o artigo 1.º da Posição Comum 2002/340/PESC do Conselho, de 2 de Maio de 2002, que actualiza a Posição Comum 2001/931 (JO L 116, p. 75), e o artigo 1.º da Posição Comum 2002/462/ /PESC do Conselho, de 17 de Junho de 2002, que actualiza a Posição Comum 2001/931 e revoga a Posição Comum 2002/340 (JO L 160, p. 32).

Antecedentes do litígio

2 Os antecedentes do litígio foram expostos nos n.^{os} 1 a 11 do despacho recorrido, nos seguintes termos:

«1 Resulta dos autos que a Gestoras Pro Amnistía é uma organização que elegeu como finalidade a defesa dos direitos humanos no País Basco, especialmente os direitos dos prisioneiros e dos exilados políticos. Segundo os demandantes, essa organização foi criada em 1976 e tem sede em Hernani (Espanha) e designara J. M. Olano Olano e J. Zelarain Errasti seus porta-vozes. Nenhuma documentação oficial foi aduzida a esse respeito.

2 Em 28 de Setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou a Resolução 1373 (2001), pela qual decidiu, nomeadamente, que todos os Estados se prestariam mutuamente a maior assistência nos inquéritos

criminais e noutros processos relativos ao financiamento de actos de terrorismo ou relativos ao apoio de que esses actos tiverem beneficiado, incluindo a assistência com vista à obtenção dos elementos de prova que estejam na sua posse e que sejam necessários ao processo.

3 Por despachos de 2 e 19 de Novembro de 2001, o juiz central de instrução n.º 5 da Audiencia Nacional de Madrid (Espanha) ordenou a prisão dos presumíveis dirigentes da Gestoras Pro Amnistía, entre os quais os seus porta-vozes, e declarou ilegais as actividades da Gestoras Pro Amnistía, com o fundamento de que essa organização fazia parte integrante da organização independentista basca ETA. A Gestoras Pro Amnistía recorreu desta decisão.

4 Em 27 de Dezembro de 2001, considerando que uma acção da Comunidade [e dos Estados-Membros] era necessária a fim de pôr em prática a Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Conselho [da União Europeia] adoptou a Posição Comum 2001/931 [...]. Essa posição comum foi adoptada com base no artigo 15.º UE, pertencente ao título V do Tratado UE, intitulado 'Disposições relativas à política externa e de segurança comum' (PESC), e no artigo 34.º UE, pertencente ao título VI do Tratado UE, intitulado 'Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal' [...].

5 Os artigos 1.º e 4.º da Posição Comum 2001/931 dispõem:

'Artigo 1.º

1. A presente decisão é aplicável, nos termos dos artigos seguintes, às pessoas, grupos ou entidades envolvidos em actos terroristas e enunciados no anexo.

[...]

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

'Artigo 4.º

Os Estados-Membros prestam-se reciprocamente a maior assistência possível na prevenção e combate aos actos terroristas através da cooperação policial e judiciária em matéria penal, no âmbito do título VI do Tratado [UE]. Para tanto, e no que se refere às investigações e acções penais conduzidas pelas respectivas autoridades em relação a qualquer das pessoas, grupos e entidades enunciados no anexo, devem explorar plenamente, a pedido, as suas actuais competências nos termos de actos da União Europeia e de outros acordos, convénios e convenções internacionais vinculativos para os Estados-Membros.'

6 O anexo da Posição Comum 2001/931 indica no seu ponto 2, consagrado aos 'grupos e entidades':

'* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Pátria Basca e Liberdade (ETA)

(As organizações seguintes fazem parte do grupo terrorista ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras Pro Amnistía).'

7 A nota de pé de página do anexo indica que '[a]s pessoas marcadas com um * apenas serão objecto do artigo 4.º'.

8 Em 27 de Dezembro de 2001, o Conselho adoptou igualmente a Posição Comum 2001/930/PESC, sobre o combate ao terrorismo (JO L 344, p. 90), o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO L 344, p. 70), e a Decisão 2001/927/CE que estabelece a lista prevista no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 (JO L 344, p. 83). Nenhum destes textos refere os [demandantes].

9 Nos termos da declaração do Conselho [de 18 de Dezembro de 2001] inscrita em anexo à acta na altura da adopção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001 (a seguir 'declaração do Conselho relativa ao direito a reparação'):

'O Conselho recorda, a respeito do n.º 6 do artigo 1.º da posição comum [2001/931] que qualquer erro que ocorra relativamente às pessoas, aos grupos ou às entidades visadas habilita a parte lesada a pedir reparação em juízo.'

10 Por decisão de 23 de Maio de 2002, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem julgou inadmissível o recurso interposto pelos demandantes contra os quinze Estados-Membros, relativo à Posição Comum 2001/931, com o fundamento de que a situação denunciada não lhes conferia a qualidade de vítimas de violação da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) [assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, a seguir 'CEDH'] [*Colectânea dos acórdãos e decisões 2002-V*].

11 Em 2 de Maio e 17 de Junho de 2002, o Conselho adoptou, de harmonia com os artigos 15.º UE e 34.º UE, as Posições Comuns 2002/340/PESC e 2002/462/PESC, que actualizam a Posição Comum 2001/931 (JO L 116, p. 75, e JO L 160, p. 32). Os anexos a essas duas posições comuns contêm o nome da Gestoras Pro Amnistía, inscrito nos mesmos termos que os que figuram na Posição Comum 2001/931.»

3 Para complementar esta exposição dos antecedentes do litígio, importa esclarecer que, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, primeiro parágrafo, da Posição Comum 2001/931:

«A lista [das pessoas, grupos e entidades envolvidas em actos terroristas, constante do anexo] deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre [essas] pessoas, grupos e entidades [...], quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um acto terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal acto, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. [...]»

4 A Gestoras Pro Amnistía requereu ao Conselho o acesso aos documentos em que este se baseou para a inscrever na lista anexa à Posição Comum 2001/931. Por ofício de 27 de Março de 2002, o secretário-geral do Conselho enviou à Gestoras Pro Amnistía uma série de documentos relativos à referida posição comum. Por considerar que estes últimos não lhe diziam específica e pessoalmente respeito, a associação formulou novo pedido ao Conselho, que este rejeitou por ofício de 21 de Maio de 2002, com o argumento de que as informações necessárias à elaboração da referida lista tinham sido restituídas às delegações nacionais interessadas, após terem sido examinadas e ter sido tomada uma decisão.

Acção proposta no Tribunal de Primeira Instância e despacho recorrido

5 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 31 de Outubro de 2002, os ora recorrentes pediram que:

— O Conselho fosse condenado a pagar, por um lado, à Gestoras Pro Amnistía, a quantia de 1 000 000 EUR e, por outro, a J. M. Olano Olano e a J. Zelarain Errasti, a quantia de 100 000 EUR para cada um, a título de indemnização pelo dano alegadamente sofrido em virtude da inscrição da Gestoras Pro Amnistía na lista de pessoas, grupos e entidades a que se refere o artigo 1.º de cada uma das Posições Comuns 2001/931, 2002/340 e 2002/462;

— As referidas quantias vencessem juros de mora à taxa de 4,5% ao ano, a contar da data da decisão do Tribunal de Primeira Instância até ao efectivo pagamento; e

— O Conselho fosse condenado nas despesas.

6 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 12 de Fevereiro de 2003, o Conselho suscitou uma excepção de inadmissibilidade, de harmonia com o disposto no artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, pedindo que a acção fosse julgada manifestamente inadmissível e que «a demandante» fosse condenada nas despesas.

7 Por despacho de 5 de Junho de 2003, o presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu as intervenções do Reino de Espanha e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio dos pedidos do Conselho. Só o Reino de Espanha apresentou observações sobre a excepção de inadmissibilidade.

8 Nas suas observações quanto à excepção de inadmissibilidade, os ora recorrentes concluíram pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se dignasse:

— Aceitar a admissibilidade da acção de indemnização;

— A título subsidiário, reconhecer a violação, pelo Conselho, dos princípios gerais do direito comunitário; e

— De qualquer forma, condenar o Conselho nas despesas.

9 O Tribunal de Primeira Instância, de harmonia com o disposto no artigo 111.º do seu Regulamento de Processo, proferiu o despacho recorrido sem proceder à abertura da fase oral, julgando a acção inadmissível.

10 Em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que, no sistema jurídico da União Europeia, era manifestamente incompetente para conhecer da acção de responsabilidade proposta pelos ora recorrentes.

11 Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Primeira Instância salientou que aos ora recorrentes só se aplicava o artigo 4.º da Posição Comum 2001/931, nos termos do qual os Estados-Membros se prestam a maior assistência possível no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal prevista no título IV do Tratado UE, e, consequentemente, que os actos que alegadamente estavam na origem do prejuízo invocado tinham, como única base jurídica pertinente, o artigo 34.º UE. O mesmo Tribunal concluiu que as únicas vias processuais previstas no artigo 35.º, n.os 1, 6 e 7, UE, para o qual remete o artigo 46.º UE, eram o reenvio prejudicial, o

recurso de anulação e a resolução dos litígios entre os Estados-Membros. Consequentemente, considerou que nenhuma via processual para obtenção de uma indemnização estava prevista no âmbito do título VI do Tratado UE.

12 Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que, no entanto, era competente para julgar a acção, mas somente na medida em que esta tinha por base a violação das competências da Comunidade.

13 O Tribunal de Primeira Instância recordou, com efeito, que o juiz comunitário é competente para verificar se um acto adoptado no âmbito do Tratado UE afecta as competências da Comunidade. Assim, nos n.os 41 a 47 do despacho recorrido, verificou se o Conselho, quando adoptou os actos controvertidos, tinha invadido ilegalmente a esfera das competências da Comunidade.

14 Porém, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que os ora recorrentes não tinham citado nenhuma base jurídica no Tratado CE que tivesse sido desrespeitada. O mesmo Tribunal decidiu que o Conselho se tinha baseado, com justeza, no título VI do Tratado UE para adoptar os actos em causa e que, por conseguinte, a acção era manifestamente improcedente na parte em que se fundava no desrespeito das competências da Comunidade.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

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

— Anular o despacho recorrido;

— Conhecer da acção e julgar procedentes os pedidos formulados pelos ora recorrentes no Tribunal de Primeira Instância; e

— Condenar o Conselho nas despesas.

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

— Julgar o presente recurso manifestamente inadmissível;

— Subsidiariamente, negar provimento ao recurso;

— Se for caso disso, remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância; e

— Condenar os recorrentes nas despesas.

17 O Reino de Espanha apresenta pedidos idênticos aos do Conselho.

Quanto ao presente recurso

Quanto à admissibilidade do recurso

Argumentos das partes

18 O Conselho e o Reino de Espanha alegam que os argumentos expendidos pelos recorrentes são, no essencial, idênticos aos já expostos em primeira instância, sem

referirem especificamente qual o erro de direito de que o despacho recorrido estará viciado. Por conseguinte, o recurso deve ser julgado manifestamente inadmissível.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Quanto à parte do presente recurso em que se impugna o despacho recorrido na medida em que julga improcedente o fundamento de que o Conselho invadiu a esfera das competências atribuídas à Comunidade

19 No Tribunal de Primeira Instância, os recorrentes sustentaram que o Conselho, quando adoptou a Posição Comum 2001/931, confirmada pelas Posições Comuns 2002/340 e 2002/462, invadiu intencionalmente a esfera das competências atribuídas à Comunidade, com o intuito de privar as pessoas, a que essa posição comum se refere, do direito à tutela jurisdicional efectiva.

20 No despacho recorrido, o Tribunal de Primeira Instância julgou-se competente para conhecer da acção proposta pelos ora recorrentes, somente na medida em que fora invocado o desrespeito das competências da Comunidade, remetendo, nomeadamente, para o acórdão de 12 de Maio 1998, Comissão/Conselho (C-170/96, Colect., p. I-2763, n.º 17). O Tribunal de Primeira Instância decidiu, nos n.^{os} 45 e 46 do despacho recorrido, que o artigo 34.º UE era a base jurídica pertinente para a adopção do artigo 4.º da Posição Comum 2001/931 e que os ora recorrentes não tinham citado nenhuma base jurídica no Tratado CE que tivesse sido desrespeitada.

21 No recurso para o Tribunal de Justiça, os recorrentes limitam-se a afirmar, novamente, que o Conselho adoptou as posições comuns já referidas, ao abrigo da norma do artigo 34.º UE, unicamente com o objectivo de os privar do direito à tutela jurisdicional. Porém, os recorrentes não apresentam nenhum argumento para sustentar esta tese.

22 Ora, resulta dos artigos 225.º CE, 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo que um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão ou despacho cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que esse pedido se apoia especificamente (v., nomeadamente, acórdãos de 4 de Julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.º 34, e de 8 de Janeiro de 2002, França/Monsanto e Comissão, C-248/99 P, Colect., p. I-1, n.º 68, bem como o despacho de 11 de Novembro de 2003, Martinez/Parlamento, C-488/01 P, Colect., p. I-13355, n.º 40).

23 No caso em apreço, não se pode deixar de observar que, como sustentam o Conselho e o Reino de Espanha, no presente recurso, não se indica por que motivo está errado o fundamento de direito em que o Tribunal de Primeira Instância se baseou nos n.os 45 e 46 do despacho recorrido. Nesta medida, o recurso é, pois, inadmissível.

— Quanto à parte do presente recurso em que se impugna o despacho recorrido na medida em que nele o Tribunal de Primeira Instância se julga incompetente para conhecer da acção de indemnização

24 Como já se referiu, resulta dos artigos 225.º CE, 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça e 112.º, n.º 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo que o recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão ou do despacho cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que esse pedido se apoia especificamente.

25 No presente processo, ao contrário do que o Conselho e o Reino de Espanha sustentam, o recurso, na parte em que se refere à recusa de o Tribunal de Primeira Instância se declarar competente para conhecer da acção de indemnização, não se limita a reproduzir os fundamentos e argumentos expendidos no Tribunal de Primeira Instância, indicando ainda os elementos criticados do despacho recorrido e os argumentos jurídicos, bem como os argumentos jurídicos em que esse pedido se apoia especificamente.

26 Daqui se conclui que o presente recurso é admissível, na medida em que impugna a parte do despacho recorrido em que o Tribunal de Primeira Instância se declarou incompetente para conhecer da acção de indemnização.

Quanto à admissibilidade de determinados fundamentos do presente recurso

Argumentos das partes

27 Relativamente à admissibilidade de determinados fundamentos, o Conselho e o Reino de Espanha sustentam ainda que o fundamento relativo ao exame das duas versões sucessivas da nota de pé de página do anexo da Posição Comum 2001/931, que assinala com um «*» as categorias que «apenas serão objecto do artigo 4.º», foi invocado pela primeira vez na réplica, sendo por isso inadmissível. Segundo os recorrentes, esse exame revela que, antes de ser alterada pela Posição Comum 2003/482/PESC do Conselho, de 27 de Junho de 2003 (JO L 160, p. 100), essa nota de pé de página só se referia às «pessoas», isto é, às pessoas singulares, excluindo os «grupos e entidades», e que, nestes termos, em 31 de Outubro de 2002, data da propositura da acção no Tribunal de Primeira Instância, a Gestoras Pro Amnistía não pertencia à categoria das «pessoas apenas [...] objecto do artigo 4.º», mas sim à dos grupos e entidades sujeitas às acções da Comunidade, mencionadas nos artigos 2.º e 3.º da Posição Comum 2001/931.

28 O Conselho observa também que dois dos fundamentos aduzidos pelos ora recorrentes não foram invocados no Tribunal de Primeira Instância, pelo que são inadmissíveis no presente recurso. Trata-se, em primeiro lugar, do fundamento relativo ao dever de os Estados-Membros respeitarem os compromissos convencionais anteriores, nos termos do artigo 30.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969, relativa à aplicação de tratados sucessivos sobre a mesma matéria, e do artigo 307.º do Tratado CE. Esses compromissos convencionais

anteriores garantem a observância efectiva dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. O segundo fundamento inadmissível é o relativo à existência, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, de um princípio de interpretação de «competência alargada», por força do qual o Tribunal de Justiça já admitiu a sua competência para além dos termos do Tratado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

29 Nos termos do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, é proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

30 Permitir a uma parte invocar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, fundamentos que não invocou no Tribunal de Primeira Instância equivaleria a permitir-lhe apresentar ao Tribunal de Justiça, cuja competência para julgar recursos em segunda instância é limitada, um litígio com um objecto mais lato do que o submetido ao Tribunal de Primeira Instância. No âmbito de um recurso em segunda instância, a competência do Tribunal de Justiça encontra-se limitada à apreciação da solução legal dada aos fundamentos debatidos em primeira instância (v. acórdão de 1 de Junho de 1994, Comissão/Brazzelli Lualdi e o., C-136/92 P, Colect., p. I-1981, n.os 58 e 59).

31 No presente processo, verifica-se que os fundamentos relativos à alteração da redacção da nota de pé de página do anexo da Posição Comum 2001/931, ao respeito, por parte dos Estados-Membros, dos compromissos convencionais anteriores e ao princípio de interpretação geral de «competência alargada» do Tribunal de Justiça não foram invocados pelos ora recorrentes no Tribunal de Primeira Instância.

32 Consequentemente, esses fundamentos são inadmissíveis.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

33 Os recorrentes sustentam que o Tribunal de Primeira Instância errou quando se declarou incompetente para apreciar a acção de indemnização por eles proposta.

34 Alegam que a União é uma comunidade de direito, que garante, por força do artigo 6.°, n.° 2, UE, o direito a um recurso efectivo, a que se refere o artigo 13.° da CEDH, bem como o direito a um tribunal, previsto no artigo 6.° da mesma convenção.

35 Além disso, entendem que o Conselho reconheceu, mediante a sua declaração relativa ao direito a reparação, que qualquer erro na elaboração da lista anexa à Posição Comum 2001/931 constituía um erro da sua parte, que confere o direito a reparação. Mediante essa declaração, o Conselho afirmou que esse direito devia ser conferido às pessoas, grupos ou entidades referidas, tal como os recorrentes, no artigo 4.° da Posição Comum 2001/931, nas mesmas condições que às pessoas, grupos e entidades inscritas na lista anexa ao Regulamento n.° 2580/2001 ou referidas no artigo 3.° da referida posição comum, que podem recorrer ao Tribunal de Primeira Instância sempre que sejam visadas por actos praticados ao abrigo do Tratado CE. Os recorrentes remetem, quanto a este aspecto, para o despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Maio de 2003, Sison/ /Conselho (T-47/03 R, Colect., p. II-2047).

36 Para os recorrentes, como o acto que provocou o dano é um acto do Conselho, adoptado conjuntamente por todos os Estados-Membros, não pode ser proposta uma acção de indemnização nos órgãos jurisdicionais nacionais, que são incompetentes para dela conhecerem, visto que a responsabilidade dos Estados-Membros é indivisível.

37 Por outro lado, alegam que a Decisão 2003/48/JAI do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo, nos termos do artigo 4.º da Posição Comum 2001/931 (JO 2003, L 16, p. 68), enuncia, no seu oitavo considerando, que «[a] presente decisão respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos no artigo 6.º do Tratado da União Europeia. Nada na presente decisão pode ser interpretado no sentido de permitir a violação da protecção jurídica que, no âmbito do direito nacional, assiste às pessoas, grupos e entidades que constam da lista do anexo da Posição Comum 2001/931/PESC».

38 A declaração do Conselho relativa ao direito a reparação, esclarecida no oitavo considerando da Decisão 2003/48, bem como o artigo 6.º, n.º 2, UE constituem, juntos, uma base jurídica sólida para afirmar a competência dos órgãos jurisdicionais comunitários. Assim, o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao proferir o despacho recorrido, quando se declarou incompetente para decidir sobre os pedidos de indemnização apresentados pelos ora recorrentes.

39 Os recorrentes alegam, além disso, que o Conselho adoptou, com vista a lutar contra o terrorismo, uma série de diplomas com bases jurídicas diferentes, com o objectivo de privar determinadas categorias de pessoas, grupos e entidades do direito à tutela jurisdicional efectiva.

40 O Conselho sustenta que o presente recurso não é procedente. O Tribunal de Primeira Instância tinha razão quando considerou que não estava prevista nenhuma via processual para obtenção de uma indemnização no âmbito do título VI do Tratado UE. Como não está em causa um acto praticado no âmbito da Comunidade Europeia, mas sim um acto praticado ao abrigo das disposições que regem a União, não pode ser proposta uma acção de responsabilidade com fundamento no artigo 288.º CE. O Conselho invoca, para fundamentar a sua tese, o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1975, Grands moulins des Antilles/ /Comissão (99/74, Recueil, p. 1531, n.º 17, Colect., p. 527).

41 O oitavo considerando da Decisão 2003/48 só se refere à protecção jurídica concedida «no âmbito do direito nacional» e não no âmbito do direito comunitário. Nem esse diploma nem a declaração do Conselho relativa ao direito a reparação são susceptíveis de permitir ao órgão jurisdicional comunitário proferir decisão sobre a acção de indemnização proposta pelos recorrentes, que não está prevista no Tratado UE.

42 O Reino de Espanha refere que as actividades da Gestoras Pro Amnistía foram declaradas ilegais por despacho do juiz central de instrução n.º 5 da Audiencia Nacional de Madrid, de 19 de Dezembro de 2001. J. M. Olano Olano, que já tinha sido condenado várias vezes pela justiça espanhola, nomeadamente por detenção de armas, munições ou explosivos, e contra quem o mesmo juiz central de instrução emitira um mandado de detenção internacional, foi detido em 3 de Dezembro de 2001 pela Polícia francesa, entregue às autoridades espanholas e preso em Madrid. Quanto a J. Zelarain Errasti, detido em 31 de Outubro de 2001 devido às suas responsabilidades na Gestoras Pro Amnistía, foi constituído arguido, pela justiça espanhola, no processo que envolvia essa associação, e noutro processo, por pertencer a uma organização terrorista.

43 Quanto ao mérito do presente recurso, o Reino de Espanha perfilha a tese do Conselho, de que o recurso não traz nenhum elemento susceptível de pôr em causa a legalidade do despacho recorrido.

Apreciação do Tribunal de Justiça

— Quanto ao fundamento relativo à inobservância do disposto no título VI do Tratado UE

44 Resulta do artigo 46.º UE que as disposições dos Tratados CE e CEEA relativas à competência do Tribunal de Justiça apenas serão aplicáveis ao título VI do Tratado UE, «nas condições previstas no artigo 35.º [UE]».

45 Esta última disposição prevê que o Tribunal de Justiça é competente em três hipóteses. Em primeiro lugar, por força do n.º 1 do artigo 35.º UE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a validade e a interpretação das decisões-quadro e das decisões, sobre a interpretação das convenções estabelecidas ao abrigo do título VI do Tratado UE e sobre a validade e a interpretação das respectivas medidas de aplicação. Em segundo lugar, o n.º 6 prevê também a competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar a legalidade das decisões-quadro e das decisões no âmbito dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do Tratado UE ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro ou pela Comissão das Comunidades Europeias. Por último, o n.º 7 prevê a competência do Tribunal de Justiça para decidir sobre qualquer litígio entre Estados-Membros decorrente da interpretação ou da execução dos actos adoptados em aplicação do artigo 34.º, n.º 2, UE, sempre que o diferendo não possa ser resolvido pelo Conselho no prazo de seis meses a contar da data em que lhe tenha sido submetido por um dos seus membros.

46 Pelo contrário, o artigo 35.º UE não atribui competência ao Tribunal de Justiça para conhecer das acções de indemnização.

47 Além disso, o artigo 41.º, n.º 1, UE não inclui, entre os artigos do Tratado que institui a Comunidade Europeia, aplicáveis nos domínios a que se refere o título VI do Tratado da União Europeia, o artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, segundo o qual a Comunidade deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções, nem o artigo 235.º CE, nos termos do qual o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos litígios relativos à reparação dos danos referidos no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE (v., por analogia, acórdão de 15 de Março de 2005, Espanha/Eurojust, C-160/03, Colect., p. I-2077, n.º 38).

48 Resulta do exposto que o despacho do Tribunal de Primeira Instância não está ferido de erro de direito por nele se ter decidido que não estava prevista nenhuma acção de responsabilidade no âmbito do título VI do Tratado UE. Consequentemente, há que rejeitar o fundamento.

— Quanto ao fundamento relativo ao desrespeito do direito à tutela jurisdicional efectiva

49 Os ora recorrentes invocaram também, no Tribunal de Primeira Instância, o respeito dos direitos fundamentais, especialmente do direito à tutela jurisdicional efectiva, decorrente do artigo 6.º, n.º 2, UE. Alegam, no essencial, que não têm nenhum meio para contestar a inscrição da Gestoras Pro Amnistía na lista anexa à Posição Comum 2001/931 e que o despacho recorrido lesa o seu direito à tutela jurisdicional efectiva.

50 É certo que, no tocante à União, os Tratados estabeleceram um sistema de vias processuais em que as competências do Tribunal de Justiça são, por força do artigo 35.º UE, menos amplas no âmbito do título VI do Tratado da União Europeia do que ao abrigo do Tratado CE (v., neste sentido, acórdão de 16 de Junho de 2005, Pupino, C-105/03, Colect., p. I-5285, n.º 35). De resto, essas competências ainda são menos amplas no âmbito do título V. Embora seja desejável, é certo, um sistema de vias processuais, nomeadamente um regime de responsabilidade extracontratual, diverso do que foi posto em prática pelos Tratados, compete – se for caso disso – aos Estados-Membros, de acordo com o disposto no artigo 48.º UE, reformar o sistema actualmente em vigor.

51 Porém, os recorrentes não podem validamente defender que ficam privados de toda e qualquer tutela jurisdicional. Como resulta do artigo 6.º UE, a União assenta no princípio do Estado de Direito e respeita os direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário. Daqui se conclui que as instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus actos com os Tratados e os princípios gerais de direito, da mesma maneira que os Estados-Membros quando executam o direito da União.

52 A este respeito, importa sublinhar que o artigo 34.º UE prevê que o Conselho pode praticar actos de natureza e de alcance diferentes. Nos termos do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), UE, o Conselho pode «[a]doptar posições comuns que definam a abordagem da União em relação a uma questão específica». Uma posição comum obriga os Estados-Membros a dar-lhe cumprimento, por força do princípio da cooperação leal, que implica, nomeadamente, que os Estados-Membros tomem todas as medidas gerais ou especiais, adequadas a assegurar a execução das suas obrigações decorrentes do direito da União Europeia (v. acórdão Pupino, já referido, n.º 42). Deste modo, o artigo 37.º UE prevê que os Estados-Membros expressarão as posições comuns «nas organizações internacionais e nas conferências internacionais em que participem». Porém, uma posição comum não se destina a produzir, por si só, efeitos jurídicos em relação a terceiros. É por isso que, no sistema instituído pelo título VI do Tratado UE, só as decisões-quadro e as decisões podem ser objecto de um pedido de anulação no Tribunal de Justiça. A competência do Tribunal de Justiça para decidir a título prejudicial, tal como é definida no artigo 35.º, n.º 1, CE,

também não abrange as posições comuns, antes se limitando à verificação da validade e à interpretação das decisões-quadro e das decisões, à interpretação das convenções estabelecidas ao abrigo do título VI assim como à validade e à interpretação das respectivas medidas de aplicação.

53 Dado que o artigo 35.º, n.º 1, UE não prevê a possibilidade de os órgãos jurisdicionais nacionais submeterem ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial sobre uma posição comum, mas tão-só a de submeterem uma questão sobre os actos nele enumerados, esse artigo considera actos susceptíveis de serem objecto de semelhante pedido de decisão prejudicial todas as disposições aprovadas pelo Conselho e que se destinem a produzir efeitos jurídicos perante terceiros. Uma vez que o procedimento que permite ao Tribunal de Justiça decidir a título prejudicial se destina a assegurar a observância do direito na interpretação e na aplicação do Tratado, seria contrário a esse objectivo interpretar restritivamente o artigo 35.º, n.º 1, UE. Assim, a possibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial deve ser admitida relativamente a todas as disposições tomadas pelo Conselho, quaisquer que sejam a respectiva natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos perante terceiros (v., por analogia, acórdãos de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «AETR», 22/70, Colect., p. 69, n.os 38 a 42, e de 20 de Março de 1997, França/Comissão, C-57/95, Colect., p. I-1627, n.os 7 e segs.).

54 Consequentemente, uma posição comum que tenha, por força do seu conteúdo, um alcance que ultrapasse o fixado no Tratado UE para esse tipo de acto deve poder ser sujeito à fiscalização do Tribunal de Justiça. Assim, um órgão jurisdicional nacional chamado a decidir um litígio em que, incidentalmente, se suscita a questão da validade ou da interpretação de uma posição comum adoptada com fundamento no artigo 34.º UE, como sucede em parte, no caso em apreço, com a Posição Comum 931/2001 e, em todo o caso, com o seu artigo 4.º e o seu anexo, e que tenha sérias dúvidas quanto à questão de saber se essa posição comum se destina, na realidade, a produzir efeitos jurídicos perante terceiros, poderá pedir ao Tribunal de Justiça que profira uma decisão prejudicial, nas condições previstas no artigo 35.º UE. Compete então ao Tribunal de Justiça verificar, se for caso disso, se a posição comum se destina a produzir efeitos jurídicos perante terceiros, restituir-lhe a sua verdadeira qualificação e proferir uma decisão prejudicial.

55 O Tribunal de Justiça é também competente para fiscalizar a legalidade desses actos sempre que deles tenha sido interposto recurso por um Estado-Membro ou pela Comissão, nas condições fixadas no artigo 35.°, n.° 6, UE.

56 Por último, recorde-se que compete aos Estados-Membros, nomeadamente aos respectivos órgãos jurisdicionais nacionais, interpretar e aplicar as normas processuais internas que regem o exercício dos recursos, de forma a permitir às pessoas singulares e colectivas impugnarem judicialmente a legalidade de qualquer decisão ou de qualquer medida nacional relativa à elaboração ou à aplicação, em relação a elas, de um acto da União Europeia e, se for caso disso, pedirem uma indemnização pelo prejuízo sofrido.

57 Donde se conclui que os recorrentes não têm razão quando sustentam que a posição comum contestada os deixa sem meios de tutela jurisdicional, contrariando a exigência de uma tutela jurisdicional efectiva, e que o despacho recorrido lesa o seu direito a essa tutela. Consequentemente, há que rejeitar o fundamento.

— Quanto ao fundamento assente na inobservância da declaração do Conselho na sua Decisão 15453/01, de 18 de Dezembro de 2001

58 Os recorrentes invocaram, no Tribunal de Primeira Instância, a declaração do Conselho na sua Decisão 15453/01, de 18 de Dezembro de 2001, nos termos da qual «[o] Conselho recorda, a respeito do n.° 6 do artigo 1.° da posição comum relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo e do artigo 2.°, n.° 3, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades, que qualquer erro que ocorra relativamente às pessoas, aos grupos ou às entidades visadas habilita a parte lesada a pedir reparação em juízo».

59 Segundo os recorrentes, esta declaração deve ser interpretada à luz do oitavo considerando da Decisão 2003/48/JAI do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo, nos termos do qual «[a] presente decisão respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos no artigo 6.º do Tratado da União Europeia. Nada na presente decisão pode ser interpretado no sentido de permitir a violação da protecção jurídica que, no âmbito do direito nacional, assiste às pessoas, grupos e entidades que constam da lista do anexo da Posição Comum 2001/931/PESC».

60 Resulta, porém, de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que uma declaração deste tipo não basta para criar uma via processual que não está prevista nos diplomas aplicáveis, pelo que não lhe pode ser reconhecido nenhum alcance jurídico, nem pode ser tomada em consideração para a interpretação do direito derivado do Tratado UE, quando, como sucede no caso em apreço, o seu conteúdo não encontre nenhuma expressão no texto da disposição em causa (v., neste sentido, acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, Colect., p. I-745, n.º 18; de 29 de Maio de 1997, VAG Sverige, C-329/95, Colect., p. I-2675, n.º 23; e de 24 de Junho de 2004, Heidelberger Bauchemie, C-49/02, Colect., p. I-6129, n.º 17).

61 Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu nenhum erro de direito quando decidiu, no despacho recorrido, que a declaração do Conselho na sua Decisão 15453/01, de 18 de Dezembro de 2001, não é suficiente para atribuir ao Tribunal de Justiça a competência para conhecer de uma acção de indemnização no âmbito do título VI do Tratado UE.

62 Resulta de todo o exposto que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu nenhum erro de direito no seu despacho, quando se declarou manifestamente incompetente para conhecer da acção de indemnização para reparação do prejuízo eventualmente causado aos ora recorrentes pela inscrição da Gestoras Pro Amnistía na lista anexa à Posição Comum 2001/931, revista e actualizada pelas Posições Comuns 2002/340 e 2002/462.

63 Uma vez que nenhum dos fundamentos procede, há que negar provimento ao presente recurso.

Quanto às despesas

64 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.° do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação dos recorrentes e tendo estes sido vencidos, há que condená-los nas despesas.

65 Por força do artigo 69.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal de Primeira Instância igualmente por força do referido artigo 118.°, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. De harmonia com o disposto nessa norma, decide-se, por conseguinte, que o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

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

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

2) **A Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano e J. Zelarain Errasti são condenados nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas