Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

14 de março de 2017*

«Reenvio prejudicial — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas específicas contra certas pessoas e entidades no âmbito do combate ao terrorismo — Posição Comum 2001/931/PESC — Decisão-Quadro 2002/475/JAI — Regulamento (CE) n.º 2580/2001 — Artigo 2.o, n.º 3 — Inclusão da organização dos 'Tigres de libertação do Eelam tamoul (TLET)' na lista das pessoas, grupos e entidades envolvidos em atos de terrorismo — Questão prejudicial que tem por objeto a validade dessa inclusão — Conformidade com o direito internacional humanitário — Conceito de 'ato de terrorismo' — Atividades das forças armadas em período de conflito armado»

No processo C-158/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos), por decisão de 2 de abril de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de abril de 2014, no processo

A,

B,

C,

D

contra

Minister van Buitenlandse Zaken,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász e M. Vilaras, presidentes de secção, A. Rosas (relator), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 8 de março de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A e B, por A. M. van Eik, A. Eikelboom e T. Buruma, advocaten,

* Língua do processo: neerlandês.

— em representação de C e D, por H. Seton e X. B. Sijmons, advocaten,

— em representação do Governo neerlandês, por K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por M. A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón e M. J. García-Valdecasas Dorrego, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Brandon, L. Christie e V. Kaye, na qualidade de agentes, assistidos por M. Lester, barrister,

— em representação do Conselho da União Europeia, por F. Naert e G. Étienne, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek e P. Van Nuffel, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 29 de setembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto, por um lado, a interpretação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO 2002, L 164, p. 3), conforme alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008 (JO 2008, L 330, p. 21) (a seguir «Decisão-Quadro 2002/475»), 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 2001, L 344, p. 93), bem como do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (JO 2001, L 344, p. 70, e retificação no JO 2010, L 52, p. 58), e, por outro, a validade do Regulamento de Execução (UE) n.º 610/2010 do Conselho, de 12 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1285/2009 (JO 2010, L 178, p. 1), na medida em que mantém os «Tigres de libertação do Eelam tamoul (TLET)» (ou, em língua inglesa, os «Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)», a seguir «TLET») na lista dos grupos e entidades referidos no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 (a seguir «lista de congelamento de fundos»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem, respetivamente, A, B, C e D (a seguir «A e o.») ao minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros, a seguir «Ministro»), a respeito da imposição a essas pessoas de medidas restritivas em aplicação da legislação nacional em matéria de repressão de atos de terrorismo.

Quadro jurídico

Direito internacional

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

3 Na sequência dos ataques terroristas cometidos em 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque (Estados Unidos), em Washington (Estados Unidos) e na Pensilvânia (Estados Unidos), o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou, em 28 de setembro de 2001, a Resolução 1373 (2001).

4 O preâmbulo desta resolução reafirma nomeadamente «a necessidade de combater, por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, as ameaças à paz e à segurança internacionais que os atos de terrorismo representam». Salienta também a obrigação de os Estados «complementarem a cooperação internacional através da adoção de medidas adicionais para prevenir e reprimir nos seus territórios, por todos os meios lícitos, o financiamento e a preparação de quaisquer atos de terrorismo».

5 Nos termos do ponto 1 dessa resolução, o Conselho de Segurança das Nações Unidas:

«Decide que todos os Estados:

a) Previnam e reprimam o financiamento de atos de terrorismo;

b) Tipifiquem como crime a prestação ou recolha voluntárias, pelos seus nacionais ou nos seus territórios, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, de fundos com a intenção de que sejam utilizados, ou com o conhecimento de que irão ser utilizados, para a prática de atos de terrorismo;

[…]

d) Proíbam aos seus nacionais e a todas as pessoas ou entidades que se encontrem nos seus territórios que coloquem quaisquer fundos, ativos financeiros ou recursos económicos ou serviços financeiros ou outros serviços conexos, direta ou indiretamente, à disposição de pessoas que cometam ou tentem cometer atos de terrorismo, neles participem ou os facilitem, das entidades que sejam propriedade dessas pessoas ou que estejam sob o seu controlo direto ou indireto e das pessoas e entidades que atuem em nome ou sob instruções dessas pessoas;

[…]»

Quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e respetivos protocolos adicionais

6 O artigo 2.º, comum às quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, ou seja, respetivamente, a Convenção para melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 31, a seguir «Primeira Convenção de Genebra»), a Convenção para melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 85, a seguir «Segunda Convenção de Genebra»), a Convenção relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 135, a seguir «Terceira Convenção de Genebra») e a Convenção relativa à

Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 75, p. 287, a seguir «Quarta Convenção de Genebra») (a seguir, em conjunto, as «quatro Convenções de Genebra»), estipula:

«Além das disposições que devem entrar em vigor já em tempo de paz, a presente Convenção aplicar-se-á em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais das Altas Partes contratantes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas.

A Convenção aplicar-se-á igualmente em todos os casos de ocupação total ou parcial do território de uma Alta Parte contratante, mesmo que esta ocupação não encontre qualquer resistência militar.

[…]»

7 Segundo o artigo 33.º da Quarta Convenção de Genebra:

«Nenhuma pessoa protegida pode ser castigada por uma infração que não tenha cometido pessoalmente. As penas coletivas, assim como todas as medidas de intim[id]ação ou de terrorismo, são proibidas. […]»

8 As quatro Convenções de Genebra foram objeto de vários protocolos adicionais: o Protocolo Adicional às quatro convenções de Genebra relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I), de 8 de junho de 1977 (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1125, p. 3), o Protocolo Adicional às quatro Convenções de Genebra relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais (Protocolo II), de 8 de junho de 1977 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1125, p. 609), e o Protocolo Adicional às quatro Convenções de Genebra relativo à Adoção de um Emblema Distintivo Adicional (Protocolo III), de 8 de dezembro de 2005 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2404, p. 261) (a seguir, em conjunto, «protocolos adicionais»).

9 O artigo 1.º, n.ºs 3 a 4, do Protocolo I prevê:

«3. O presente Protocolo, que completa as [quatro Convenções de Genebra], aplica-se nas situações previstas pelo artigo 2.º comum a estas Convenções.

4. Nas situações mencionadas no número precedente estão incluídos os conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas no exercício do direito dos povos à autodeterminação, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internacional Respeitante às Relações Amigáveis e à Cooperação entre os Estados nos termos da Carta das Nações Unidas.»

10 O artigo 51.º, n.º 2, desse protocolo tem a seguinte redação:

«Nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil.»

11 Nos termos do artigo 1.º do Protocolo II:

«1. O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3.º, comum às [quatro Convenções de Genebra], sem modificar as suas condições de aplicação atuais, aplica-se a todos os conflitos armados que não estão cobertos pelo artigo 1.º do [Protocolo I], e que se desenrolem em território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controlo tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo.

2. O presente Protocolo não se aplica às situações de tensão e de perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados como conflitos armados.»

12 O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, desse protocolo tem a seguinte redação:

«1. Todas as pessoas que não participem diretamente ou já não participem nas hostilidades, quer estejam ou não privadas da liberdade, têm direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

2. Sem prejuízo do caráter geral das disposições anteriores, são e permanecem proibidas, em qualquer momento ou lugar, em relação [à]s pessoas mencionadas no n.º 1:

[…]

d) Os atos de terrorismo;

[…]

h) A ameaça de cometer os atos atrás citados.»

13 O artigo 6.º do referido protocolo prevê:

«1. O presente artigo aplica-se ao exercício da ação penal e à repressão d[e] infrações penais relacionadas com o conflito armado.

[…]

5. Quando da cessação das hostilidades, as autoridades no poder procurarão conceder a mais ampla amnistia às pessoas que tiverem tomado parte no conflito armado ou que tiverem estado privadas de liberdade por motivos relacionados com o conflito armado, quer estejam internadas, quer detidas.»

14 O artigo 13.º, n.º 2, do mesmo protocolo tem a seguinte redação:

«Nem a população civil, enquanto tal, nem as pessoas civis deverão ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror na população civil.»

15 A União Europeia não é parte nas quatro Convenções de Genebra nem nos protocolos adicionais. Em contrapartida, todos os Estados-Membros são partes nos mesmos.

Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba

16 O último considerando da Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, assinada em Nova Iorque, em 15 de dezembro de 1997 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2149, p. 256), tem a seguinte redação:

«Constatando que as atividades empreendidas pelas forças militares dos Estados se regem por regras do direito internacional que não se enquadram no âmbito da presente Convenção e que a exclusão de certos atos do campo de aplicação da presente Convenção não justifica nem torna lícitos atos que, de outro modo, seriam ilícitos, nem obsta ao exercício da ação penal nos termos de outras leis,

[…]»

17 O artigo 19.º, n.º 2, desta Convenção prevê:

«As atividades das forças armadas durante um conflito armado, tal como tais termos são entendidos pelo direito internacional humanitário, que sejam regidas por esse direito, não serão regidas pela presente Convenção; do mesmo modo, as atividades empreendidas por forças militares de um Estado no cumprimento das suas funções oficiais, na medida em que sejam regidas por outras regras do direito internacional, não serão regidas pela presente Convenção.»

18 A União não é parte nessa Convenção. Em contrapartida, todos os Estados-Membros são partes na mesma.

Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo

19 O artigo 2.º, n.º 1, da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, assinada em Nova Iorque, em 9 de dezembro de 1999 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2178, p. 197), dispõe:

«Comete uma infração, nos termos da presente Convenção, quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilegal e deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de serem utilizados ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente, tendo em vista a prática:

[…]

b) De qualquer outro ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato.»

20 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, dessa Convenção, os Estados partes devem adotar, em conformidade com os princípios do seu direito interno, as medidas necessárias à identificação, deteção, congelamento ou apreensão de todos os fundos utilizados ou destinados a ser utilizados para cometer as infrações previstas no artigo 2.º, bem como os lucros resultantes dessas infrações, tendo em vista a sua eventual perda.

21 Segundo o artigo 21.º da mesma Convenção:

«Nada na presente Convenção afetará outros direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas decorrentes do direito internacional, em particular os objetivos consignados na Carta das Nações Unidas, no direito internacional humanitário e noutras convenções relevantes.»

22 A União não é parte na Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo. Em contrapartida, todos os Estados-Membros são partes na mesma.

Convenção Internacional para a Eliminação de Atos de Terrorismo Nuclear

23 O artigo 4.º, n.º 2, da Convenção Internacional para a Eliminação de Atos de Terrorismo Nuclear, assinada em Nova Iorque, em 13 de abril de 2005 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2445, p. 89), tem a seguinte redação:

«As atividades das forças armadas em período de conflito armado, no sentido que é atribuído a tais expressões em Direito Internacional Humanitário, que sejam regidas por tal Direito, não são regidas pela presente Convenção, e as atividades realizadas pelas forças armadas de um Estado no exercício das respetivas funções oficiais, na medida em que sejam regidas por outras regras do Direito internacional, não são regidas pela presente Convenção.»

24 A União não é parte nessa Convenção. Em contrapartida, uma grande maioria dos Estados-Membros são partes na mesma.

Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo

25 O artigo 26.º, n.º 5, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, assinada em Varsóvia, em 16 de maio de 2005 (*Série des Traités du Conseil de l'Europe* n.º 196), está redigido nos seguintes termos:

«As atividades das forças armadas em período de conflito armado, no sentido que é atribuído a tais expressões pelo direito internacional humanitário, regidas por tal direito, não o serão pela presente Convenção, e as atividades realizadas pelas forças armadas de um Estado no exercício das respetivas funções oficiais, na medida em que sejam regidas por outras normas do direito internacional, não o serão pela presente Convenção.»

26 Por força da Decisão (UE) 2015/1913 do Conselho, de 18 de setembro de 2015, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (JO 2015, L 280, p. 22), a União assinou essa Convenção, no que se refere às matérias da sua competência. A maioria dos Estados-Membros também a assinaram e ratificaram.

Direito da União

Posição Comum 2001/931

27 Como resulta dos seus considerandos, o objeto da Posição Comum 2001/931 é a execução, através de medidas quer ao nível da União quer dos Estados-Membros, da Resolução 1373 (2001), pela qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas decide que todos os Estados devem prevenir e reprimir o financiamento dos atos de terrorismo.

28 O artigo 1.º desta posição comum prevê:

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

2. Para efeitos da presente posição comum, entende-se por 'pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas':

— pessoas que pratiquem ou tentem praticar atos terroristas, neles participem ou os facilitem;

— grupos e entidades direta ou indiretamente possuídas ou controladas por essas pessoas; e pessoas, grupos e entidades que atuem em nome ou sob a orientação dessas pessoas, grupos e entidades, incluindo fundos obtidos a partir de bens direta ou indiretamente possuídos ou controlados por essas pessoas e por pessoas, grupos e entidades a elas associadas, ou provenientes desses bens.

3. Para efeitos da presente posição comum, entende-se por 'ato terrorista' um ato intencional que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional, definido como infração na legislação nacional e cometido com o intuito de:

i) Intimidar gravemente uma população, ou

ii) Obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou

iii) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional:
   a) Atentados à vida de uma pessoa que possam causar a morte;
   b) Atentados à integridade física de uma pessoa;
   c) Rapto ou tomada de reféns;
   d) Danos maciços em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, em locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr vidas humanas em perigo ou provocar prejuízos económicos consideráveis;
   e) Captura de aeronaves e de navios, ou de outros meios de transporte coletivos ou de mercadorias;
   f) Fabrico, posse, aquisição, transporte, fornecimento ou utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas ou químicas, assim como investigação e desenvolvimento de armas biológicas e químicas;
   g) Libertação de substâncias perigosas ou provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham como efeito pôr em perigo vidas humanas;
   h) Perturbação ou interrupção da distribuição de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental que tenham como efeito pôr em perigo vidas humanas;
   i) Ameaça da prática de um dos atos enunciados nas alíneas a) a h);
   j) Direção de um grupo terrorista;
   k) Participação nas atividades de um grupo terrorista, nomeadamente através da prestação de informações, do fornecimento ou meios materiais, ou de qualquer forma de financiamento das suas atividades, com o conhecimento de que essa participação contribui para as atividades criminosas desse grupo.

Para efeitos do presente número, entende-se por 'grupo terrorista' uma associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada na prática de atos terroristas. A expressão 'associação estruturada' designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para a prática imediata de uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição ou uma estrutura desenvolvida.

4. A lista 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 as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. […]

[…]»

Regulamento n.º 2580/2001

29 Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2580/2001, a definição de «ato de terrorismo», para efeitos desse regulamento, será a constante do n.º 3 do artigo 1.º da Posição Comum 2001/931.

30 O artigo 2.º do referido regulamento prevê:

«1. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.º e 6.º:

a) São congelados todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou por ela possuídos ou detidos.

[…]

2. Salvo disposição em contrário prevista nos artigos 5.º e 6.º, é proibido prestar serviços financeiros a pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades incluídos na lista a que se refere o n.º 3, ou em seu benefício.

3. O Conselho, deliberando por unanimidade, estabelece, revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades a que este regulamento é aplicável, nos termos dos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo 1.º da Posição Comum [2001/931]. Essa lista inclui:

i) pessoas singulares que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;

ii) pessoas coletivas, grupos ou entidades que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;

[…]»

31 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento, é proibido participar, consciente e intencionalmente, em atividades conexas que tenham por objetivo ou efeito, direto ou indireto, evitar o disposto no artigo 2.º

32 O artigo 9.º do Regulamento n.º 2580/2001 tem a seguinte redação:

«Cada Estado-Membro determina as sanções aplicáveis em caso de violação do presente regulamento. Essas sanções devem ser eficazes, proporcionais e dissuasivas.»

Decisão-Quadro 2002/475

33 Como resulta dos seus considerandos 6 e 7, a Decisão-Quadro 2002/475 tem designadamente por objeto a aproximação da definição das infrações terroristas em todos os Estados-Membros, a previsão de penas e de sanções que reflitam a gravidade dessas infrações, bem como o estabelecimento de regras jurisdicionais para garantir que a infração terrorista possa ser objeto de uma incriminação eficaz.

34 O considerando 11 da referida decisão-quadro enuncia:

«A presente decisão-quadro não rege as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção dada a estes termos em direito internacional humanitário, as quais são regidas por este direito, nem as atividades empreendidas pelas forças armadas de um Estado no exercício das suas funções oficiais, na medida em que essas atividades sejam regidas por outras normas de direito internacional,

[…]»

35 O artigo 1.º, n.º 1, da referida decisão-quadro, sob a epígrafe «Infrações terroristas e direitos e princípios fundamentais», prevê:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que sejam considerados infrações terroristas os atos intencionais previstos nas alíneas a) a i), tal como se encontram definidos enquanto infrações pelo direito nacional, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objetivo de:

— intimidar gravemente uma população, ou

— constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou

— desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional:
  a) As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte;
  b) As ofensas graves à integridade física de uma pessoa;
  c) O rapto ou a tomada de reféns;
  d) O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;
  e) A captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias;
  f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas;
  g) A libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
  h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;
  i) A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas a) a h).»

36 O artigo 2.º da mesma decisão-quadro, sob a epígrafe «Infrações relativas a um grupo terrorista», tem a seguinte redação:

«1. Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por ‘grupo terrorista’ a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, com o objetivo de cometer infrações terroristas. A expressão ‘associação estruturada’ designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para cometer imediatamente uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição ou uma estrutura elaborada.

2. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para tornar puníveis os seguintes atos intencionais:

a) Direção de um grupo terrorista;

b) Participação nas atividades de um grupo terrorista, incluindo pelo fornecimento de informações ou meios materiais, ou através de qualquer forma de financiamento das suas atividades, tendo conhecimento de que essa participação contribuirá para as atividades criminosas do grupo terrorista.»

Decisões 2001/927/CE e 2006/379/CE

37 A Decisão 2001/927/CE do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece a lista prevista no n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 (JO 2001, L 344, p. 83), estabeleceu uma primeira lista de pessoas, grupos e entidades às quais se aplica o referido regulamento.

38 Na Decisão 2006/379/CE, de 29 de maio de 2006, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 2580/2001 e que revoga a Decisão 2005/930/CE (JO 2006, L 144, p. 21), o Conselho incluiu os TLET nessa lista. Em seguida, essa entidade continuou inscrita na referida lista, em aplicação das decisões e dos regulamentos de execução sucessivos que substituem a mesma lista por uma nova e que revogam a decisão ou o regulamento de execução anterior. Os TLET encontravam-se, assim, inscritos na lista de congelamento de fundos anexada ao Regulamento de Execução n.º 610/2010.

Direito neerlandês

39 Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Decreto de sanções em matéria de terrorismo de 2007-II, a seguir «Decreto de sanções de 2007»), o Ministro pode, se entender que pessoas ou organizações pertencem ao círculo de pessoas ou organizações visadas na Resolução 1373 (2001), adotar uma decisão dita «de designação» relativamente a essas pessoas ou organizações.

40 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, desse decreto, são congelados todos os recursos pertencentes às pessoas e organizações referidas no n.º 1.

41 O artigo 2.º, n.º 3, do referido decreto proíbe prestar serviços financeiros às pessoas e organizações referidas no n.º 1 do mesmo artigo ou em benefício de tais pessoas e organizações.

42 Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 4, do Decreto de sanções de 2007, é proibido colocar, direta ou indiretamente, recursos à disposição das pessoas e das organizações referidas no artigo 2.º, n.º 1, desse mesmo decreto.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

43 Resulta das informações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, em 8 de junho de 2010, o Ministro, com fundamento no Decreto de sanções de 2007, tomou decisões de designação relativamente a A e o. (a seguir «decisões de 8 de junho de 2010»), o que teve como consequência o congelamento dos seus respetivos recursos financeiros. Por decisões, respetivamente, de 10 de janeiro de 2011, 8 de dezembro de 2010 e 25 de novembro de 2010, o Ministro indeferiu as reclamações que essas pessoas deduziram contra as decisões de 8 de junho de 2010. Fundamentou esses indeferimentos no facto de A e o. pertencerem, cada um, segundo ele, ao círculo de pessoas e de organizações referidas pela Resolução 1373 (2001). Além disso, o Ministro tomou em consideração um memorando

oficial da Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Serviço geral de informações e de segurança, Países Baixos), de 14 de outubro de 2008, segundo o qual as referidas pessoas se tinham dedicado à recolha de fundos para os TLET. O Ministro teve igualmente em conta a inclusão dessa entidade na lista de congelamento de fundos. Além disso, baseou-se no facto de o Ministério Público ter iniciado procedimentos penais contra A e o. por participação numa organização terrorista, na aceção do Código Penal neerlandês, e por violação, em benefício dos TLET, das proibições enunciadas no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, bem como no artigo 3.º do Regulamento n.º 2580/2001.

44 Por decisões, respetivamente, de 20 de dezembro de 2011, 18 de janeiro de 2012 e 30 de agosto de 2012, as Secções de direito administrativo do rechtbank Zwolle-Lelystad (Tribunal de Zwolle Lelystad, Países Baixos), do rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal da Haia, Países Baixos) e do rechtbank Alkmaar (Tribunal de Alkmaar, Países Baixos) declararam improcedentes os recursos interpostos por A e o. das decisões do Ministro pelas quais este manteve as decisões de 8 de junho de 2010. Estas pessoas interpuseram recurso dessas decisões para o órgão jurisdicional de reenvio, o Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos).

45 No âmbito desses recursos, A e o. alegam, designadamente, que os TLET não são uma organização terrorista porque o conflito entre o Governo cingalês e essa entidade deve ser considerado um conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário. Alegam que a inclusão da referida entidade na lista de congelamento de fundos é, por conseguinte, ilegal.

46 O órgão jurisdicional de reenvio observa, em primeiro lugar, que o artigo 2.º do Decreto de sanções de 2007 visa implementar a Resolução 1373 (2001) e que essa disposição não remete para o Regulamento n.º 2580/2001 nem para a Posição Comum 2001/931. Todavia, esse órgão jurisdicional considera que, na medida em que o Ministro fundamentou expressamente a sua opinião, segundo a qual os TLET são uma organização terrorista, na inclusão dessa entidade na lista de congelamento de fundos, essa inclusão constitui o fundamento das decisões de 8 de junho de 2010. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001 fazem referência à Resolução 1373 (2001), o Ministro estava obrigado, em aplicação do princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, a considerar que as entidades incluídas nessa lista são organizações terroristas. Todavia, esse órgão jurisdicional considera que se pode, à luz dos argumentos aduzidos por A e o., duvidar da legalidade dos atos do Conselho da União Europeia pelos quais este manteve os TLET na lista de congelamento de fundos que estava em vigor no momento da adoção das decisões de 8 de junho de 2010, bem como da validade dos atos subsequentes dessa instituição através dos quais manteve os TLET nessa lista.

47 Em segundo lugar, tomando em consideração os acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se há que reconhecer a A e o. o direito de invocar a ilegalidade desses atos, já que essas pessoas não pediram a anulação dos mesmos nos órgãos jurisdicionais da União. Segundo esse órgão jurisdicional, A e o. encontram-se numa situação de facto semelhante à das pessoas acusadas de serem membros do Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C), no processo que deu origem ao acórdão de 29 de junho de 2010, E e F (C-550/09, EU:C:2010:382), no qual o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que essas pessoas não tinham uma legitimidade inquestionável para pedir a anulação, com base no artigo 230.º CE, da inclusão do DHKP-C na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a solução a que esse acórdão conduz é transponível para o âmbito do artigo 263.º TFUE, tendo essa disposição alargado a possibilidade de os particulares contestarem a legalidade dos atos da União. Observa, designadamente, que, se se concluir que, à luz do artigo 263.º TFUE, as pessoas que se encontrem numa situação como a de A e o. não podem alegar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, a ilegalidade da inclusão de uma organização na lista de congelamento de fundos referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001, todas as pessoas que temem que uma autoridade nacional tome contra si medidas de luta contra o terrorismo devido

ao seu envolvimento, efetivo ou alegado, numa organização incluída nessa lista deveriam interpor recurso da inclusão dessa organização na referida lista a título cautelar. Ora, tal situação seria, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, incompatível com o direito à não autoincriminação.

48 Na hipótese de o Tribunal de Justiça decidir que um recurso de anulação interposto por A e o. do Regulamento de Execução n.º 610/2010 não é, sem qualquer dúvida, admissível, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, em terceiro lugar, quanto à validade da inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos. Considera, em primeiro lugar, que, apesar da redação do considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475, não está excluído que as atividades de uma força armada em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, possam considerar-se infrações terroristas. Todavia, tendo em conta a margem de apreciação que parece resultar da definição de «infração terrorista», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, dessa decisão-quadro, é possível, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ter em conta, quando se trata de determinar se se devem qualificar as atividades a que os TLET se dedicam de «infrações terroristas», o facto de estes atuarem enquanto força armada envolvida num conflito armado.

49 Em segundo lugar, esse órgão jurisdicional salienta que nem a Posição Comum 2001/931 nem o Regulamento n.º 2580/2001 especificam se há que ter em conta a circunstância de os atos ou infrações que mencionam terem sido cometidos por forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário. Todavia, considera que, tendo em conta a correspondência entre a definição de «ato de terrorismo», referida no artigo 1.º, n.º 3, da Posição Comum 2001/931, e a de «infração terrorista», constante do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475, se atividades das forças armadas em período de conflito armado deviam ser consideradas excluídas ao conceito de «infração terrorista», na aceção dessa decisão-quadro, não podiam, também, constituir «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001.

50 Em terceiro lugar, referindo-se às quatro Convenções de Genebra de 1949 e aos protocolos adicionais, ao artigo 19.º, n.º 2, da Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, ao artigo 4.º, n.º 2, da Convenção Internacional para a Eliminação de Atos de Terrorismo Nuclear, ao artigo 26.º, n.º 5, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, bem como ao artigo 12.º da Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, o órgão jurisdicional de reenvio constata que essas Convenções internacionais em matéria de terrorismo excluem as atividades das forças armadas em período de conflito armado do seu respetivo âmbito de aplicação, o que tende a indicar que existe um consenso internacional sobre o facto de as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, não deverem ser consideradas atividades terroristas. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se igualmente ao artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, ao artigo 33.º da Quarta Convenção de Genebra, bem como ao artigo 4.º, n.º 2, alínea d), do Protocolo II, e observa que, segundo essas Convenções, essas atividades não devem ser consideradas atividades terroristas na medida em que não visem civis ou outras pessoas que não participam diretamente nas hostilidades.

51 Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio declara que o Conselho fundamentou a inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos mencionando uma série de ataques que essa entidade teria cometido no período de 12 de agosto de 2005 a 12 de abril de 2009 no Sri Lanca e que, como tal, teriam uma ligação com o conflito entre o Governo cingalês e essa organização. Além disso, explica que o Ministro considerou, num memorando de agosto de 2009, com base em critérios enunciados no artigo 1.º do Protocolo II, que esse conflito era, até 18 de maio de 2009, um conflito armado não internacional. Acresce que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, até ao mês de julho de 2009, qualificou o referido conflito de «conflito armado». Por último, o órgão jurisdicional de reenvio salienta a importância que há, no seu entender, em determinar se o conflito armado reveste um caráter não internacional, na aceção do direito internacional humanitário.

52 Nestas condições, o Raad van State (Conselho de Estado) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [T]endo em conta o artigo 47.º [da Carta], [teria sido legítimo], sem margem para dúvidas, [a A e o. interporem] em nome próprio, no Tribunal Geral, nos termos do artigo 263.º [TFUE], […] recurso de anulação do Regulamento de Execução n.º 610/2010, na medida em que neste regulamento os [TLET] foram inscritos na lista [de congelamento de fundos]?

2) a) As atividades de forças armadas em período de conflito armado na aceção do direito internacional humanitário, tendo em conta o [considerando 11] da Decisão-Quadro 2002/475[…], podem ser 'infrações terroristas' na aceção dessa decisão-quadro?
b) Em caso de resposta afirmativa à [segunda questão, alínea a)], as atividades de forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, podem constituir 'atos de terrorismo', na aceção da Posição Comum 2001/931[…] e do Regulamento n.º 2580/2001?

3) As atividades subjacentes ao Regulamento de Execução n.º 610/2010, na medida em que foi neste que [os TLET foram incluídos] na lista [do congelamento de fundos], são 'atividades de forças armadas em período de conflito armado', na aceção do direito internacional humanitário?

4) Tendo em conta a resposta a dar [à primeira questão, à segunda questão, alíneas a) e b), e à terceira questão], o Regulamento de Execução n.º 610/2010 é inválido, na medida em que foi através deste regulamento que [os TLET foram incluídos] na lista [de congelamento de fundos]?

5) Em caso de resposta afirmativa à [quarta questão], esta invalidade é extensiva às decisões anteriores e posteriores do Conselho que atualizam a lista [de congelamento de fundos], na medida em que nessas decisões [os TLET foram incluídos] nessa lista?»

Observações preliminares

53 Por recursos interpostos em 11 de abril de 2011 (processo T-208/11) e 28 de setembro de 2011 (processo T-508/11) no Tribunal Geral da União Europeia, os TLET pedem a anulação, respetivamente, de dois regulamentos de execução na medida em que esses atos lhes dizem respeito ao tê-los incluído na lista de congelamento de fundos prevista no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001. Na pendência do processo no Tribunal Geral, essa entidade adaptou os seus pedidos solicitando a anulação dos regulamentos de execução que lhe dizem respeito, adotados após a interposição dos recursos e que mantiveram a sua inclusão nessa lista.

54 Por acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), o Tribunal Geral considerou improcedente o primeiro fundamento dos TLET, relativo à inaplicabilidade do Regulamento n.º 2580/2001 ao conflito que os opõe ao Governo cingalês, pelo qual essa entidade alegava que esse regulamento não era aplicável às situações de conflitos armados, uma vez que estes são apenas do âmbito do direito internacional humanitário.

55 Todavia, o Tribunal Geral julgou procedentes alguns dos fundamentos dos TLET, considerando que o Conselho violou tanto o artigo 1.º da Posição Comum 2001/931 como, na falta de referência na fundamentação às decisões das autoridades competentes relativas aos factos imputados a essa entidade, o dever de fundamentação dos atos da União. Por conseguinte, anulou os regulamentos impugnados, na medida em que dizem respeito à referida entidade.

56 Por petição apresentada em 19 de dezembro de 2014, o Conselho interpôs recurso no Tribunal de Justiça do acórdão do Tribunal Geral de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885).

57 A este respeito, importa salientar que o presente processo diz respeito aos atos da União, adotados entre 2006 e 2010, que incluíram os TLET na lista de congelamento de fundos, inclusão que foi motivada, como resulta do n.º 51 do presente acórdão, por uma série de ataques cometidos por essa entidade no período de 12 de agosto de 2005 a 12 de abril de 2009. Em contrapartida, o processo C-599/14 P, relativo ao recurso do Conselho mencionado no número anterior, prende-se com os atos da União adotados após o ano de 2010, que mantiveram a inclusão da referida entidade na lista de congelamento de fundos.

58 Nestas condições, há que julgar improcedente o pedido do Governo neerlandês relativo à suspensão do presente processo enquanto se aguarda o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-599/14 P.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

59 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se é manifesto, na aceção da jurisprudência assente nos acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que teriam sido admissíveis recursos de anulação interpostos, no Tribunal Geral, por pessoas que se encontrem numa situação como a dos recorrentes no processo principal, do Regulamento de Execução n.º 610/2010, relativo à inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos.

60 A titulo prévio, há que salientar que tanto os factos relativos ao litígio no processo principal como as decisões de 8 de junho de 2010 são anteriores à entrada em vigor do Regulamento de Execução n.º 610/2010. Por conseguinte, deve considerar-se que a questão tem por objeto não apenas esse regulamento de execução mas igualmente os atos anteriores a este que incluíram, e posteriormente mantiveram, os TLET na lista de congelamento de fundos.

61 Resulta da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional nacional se interroga sobre a questão de saber se a jurisprudência que decorre dos acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), é transponível para um litígio como o do processo principal.

62 No processo que deu origem ao acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), um órgão jurisdicional nacional tinha, mediante um pedido de decisão prejudicial apresentado durante o ano de 1992, submetido ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à validade de uma decisão da Comissão Europeia em matéria de auxílios de Estado, adotada no ano de 1986. Essa decisão da Comissão não tinha sido impugnada pela sociedade beneficiária do auxílio que era objeto da referida decisão, ainda que uma cópia desta última lhe tivesse sido comunicada pela autoridade nacional competente e que esta a tivesse informado expressamente que podia interpor recurso da decisão da Comissão no Tribunal de Justiça da União Europeia.

63 Tendo em conta essas circunstâncias, o Tribunal de Justiça declarou que as exigências de segurança jurídica conduzem à exclusão da possibilidade, para o beneficiário de um auxílio, que podia ter impugnado a decisão da Comissão relativa a esse auxílio e que deixou expirar o prazo imperativo previsto para esse efeito pelas disposições do Tratado, de pôr em causa a legalidade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais aquando de um recurso dirigido contra as medidas de execução dessa decisão tomadas pelas autoridades nacionais (v., neste sentido, acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.º 12 e 17).

64 No processo que deu origem ao acórdão de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se, no ano de 1999, sobre um pedido de decisão prejudicial que tinha por objeto a validade de um regulamento antidumping, adotado durante o ano de 1992, impugnado com êxito por um recurso de anulação que deu origem ao acórdão do Tribunal Geral de 2 de maio de 1995, NTN Corporation e Koyo Seiko/Conselho (T-163/94 e T-165/94, EU:T:1995:83), confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 1998, Comissão/NTN e Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), tendo o referido recurso de anulação sido interposto por um certo número de fabricantes visados por esse regulamento antidumping, mas não por Nachi Fujikoshi, a sociedade-mãe da recorrente no processo principal que deu origem ao acórdão de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), ou seja, a Nachi Europe.

65 Após ter constatado, no n.º 39 do acórdão de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EUC:2001:101), que se podia considerar que as disposições desse regulamento que impunham um direito antidumping específico aos produtos fabricados pela Nachi Fujikoshi diziam direta e individualmente respeito à Nachi Europe, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 40 desse acórdão, que um importador dos produtos abrangidos pelo referido regulamento, como a Nachi Europe, que sem dúvida alguma gozava de um direito de recurso, perante o Tribunal Geral, para obter a anulação do direito antidumping que incide sobre estes produtos, mas que não interpôs tal recurso, não podia seguidamente invocar a invalidade deste direito antidumping perante um órgão jurisdicional nacional.

66 Como o Tribunal de Justiça salientou por diversas vezes, admitir que um litigante, que, sem nenhuma dúvida, tinha tido legitimidade na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, para agir contra um ato da União no âmbito de um recurso de anulação, possa, após o termo do prazo de recurso previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, contestar, perante o órgão jurisdicional nacional, a validade do mesmo ato equivaleria a reconhecer-lhe a faculdade de contornar o caráter definitivo que em relação a ele esse ato reveste após expirarem os prazos de recurso (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.º 18; de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, n.º 30; de 27 de novembro 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 41; e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.º 28).

67 Todavia, foi apenas em circunstâncias em que o recurso de anulação era manifestamente admissível que o Tribunal de Justiça considerou que um litigante não pode invocar a invalidade de um ato da União perante um órgão jurisdicional nacional (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.ºs 17 a 25; de 30 de janeiro de 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, n.ºs 15 a 25; de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, n.ºs 29 a 40; e de 22 de outubro de 2002, National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, n.ºs 34 a 39). Em numerosos outros casos, o Tribunal de Justiça declarou efetivamente que esse caráter manifesto da admissibilidade não era demonstrado (v., designadamente, neste sentido, acórdãos de 23 de fevereiro de 2006, Atzeni e o., C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.ºs 30 a 34; de 8 de março de 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, n.ºs 35 a 48; de 29 de junho de 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.ºs 37 a 52; de 18 de setembro de 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, n.ºs 24 a 38; e de 5 de março de 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, n.ºs 27 a 32).

68 É certo que o Tratado de Lisboa, para reforçar a proteção jurisdicional das pessoas singulares ou coletivas relativamente aos atos da União, alargou as condições de admissibilidade do recurso de anulação, mediante a adoção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, que autoriza tal recurso igualmente contra os atos regulamentares que digam diretamente respeito a essa pessoa e não necessitem de medidas de execução.

69 Todavia, esse alargamento das condições de admissibilidade do recurso de anulação não tem como contrapartida a impossibilidade de pôr em causa, num órgão jurisdicional nacional, a validade de um ato da União, uma vez que o recurso de anulação que uma das partes no litígio nesse mesmo órgão jurisdicional tinha interposto no Tribunal Geral não tinha sido manifestamente admissível (v., neste sentido, acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 57).

70 Daqui decorre que um pedido de decisão prejudicial relativo à validade de um ato da União só pode ser indeferido na hipótese de, apesar de o recurso de anulação de um ato da União ser manifestamente admissível, a pessoa singular ou coletiva suscetível de interpor tal recurso se ter abstido de o fazer no prazo previsto e invocar a ilegalidade desse ato no âmbito de um processo nacional para incitar o órgão jurisdicional nacional a submeter ao Tribunal de Justiça o pedido de decisão prejudicial em questão, relativo à validade do referido ato, contornando assim o caráter definitivo que reveste a esse respeito o referido ato após o termo do prazo de recurso (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.º 18, e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, n.º 30).

71 Não é o que acontece no caso em apreço.

72 Com efeito, em primeiro lugar, os recorrentes no processo principal não estavam eles próprios incluídos na lista de congelamento de fundos.

73 Em seguida, não é manifesto que esses atos lhes dissessem «individualmente» respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Com efeito, a inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos reveste, relativamente às outras pessoas, um alcance geral na medida em que contribui para impor a um número indeterminado de pessoas o respeito por medidas restritivas específicas contra a referida entidade (v., neste sentido, acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 241 a 244; de 29 de junho de 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 51; e de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 56).

74 Por último, a situação dos recorrentes no processo principal foi diretamente afetada, não por atos da União relativos a essa inclusão, mas pela imposição de sanções fundadas unicamente na lei neerlandesa, que teve em conta, entre outros elementos, a referida inclusão.

75 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que não é manifesto, na aceção da jurisprudência assente nos acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que seriam admissíveis recursos de anulação interpostos, no Tribunal Geral, por pessoas que se encontrem numa situação como a dos recorrentes no processo principal contra o Regulamento de Execução n.º 610/2010 ou contra os atos da União anteriores a esse regulamento de execução, relativos à inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos.

Quanto à segunda a quarta questões

76 A título liminar, quanto à terceira questão, que visa, em substância, saber se as atividades que motivaram a inclusão e a manutenção dos TLET, de 2006 a 2010, na lista de congelamento de fundos constituem «atividades de forças armadas em período de conflito armado», na aceção do direito internacional humanitário, há que salientar que o Tribunal de Justiça não dispõe, no âmbito do presente processo, de indicações suficientes para poder pronunciar-se sobre essa questão.

77 Com a segunda e quarta questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, ao Tribunal de Justiça se é válida a inclusão dos TLET, pelo Regulamento de Execução n.º 610/2010 e pelos atos da União anteriores a esse regulamento de execução, na lista de congelamento de fundos. Pretende saber, em especial, se atividades de forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, podem constituir «infrações terroristas», na aceção da Decisão-Quadro 2002/475, ou «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001.

78 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, a este respeito, sobre a possibilidade de considerar as atividades dos TLET que motivaram a sua inclusão na lista de congelamento de fundos como atividades de terrorismo na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001, uma vez que esses atos deviam ser lidos em conjugação com a Decisão-Quadro 2002/475, cujo considerando 11 precisa que não rege as atividades das forças armadas em período de conflito armado.

79 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um regulamento que aplica medidas restritivas, como é o caso do Regulamento de Execução n.º 610/2010 e dos atos da União anteriores a esse regulamento de execução, relativos à inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos, deve ser interpretado não apenas à luz da decisão adotada no âmbito da política externa e de segurança comum, referida no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, mas igualmente no contexto histórico em que se inscrevem as disposições da União em que esse regulamento se insere (acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 78 e jurisprudência referida).

80 A este respeito, há que distinguir os atos da União que são objeto, respetivamente, das alíneas a) e b) da segunda questão, isto é, por um lado, a Decisão-Quadro 2002/475 e, por outro, a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001. Por conseguinte, não são tanto os conceitos de «infrações terroristas», na aceção da Decisão-Quadro 2002/475, e de «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001, que importa examinar e comparar, mas antes os objetivos da Decisão-Quadro 2002/475, que se insere no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI), e os da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001, que se inserem essencialmente na política externa e de segurança comum (PESC).

81 No que respeita à Decisão-Quadro 2002/475, esta tem designadamente por objeto a aproximação da definição das infrações terroristas em todos os Estados-Membros, a previsão de penas e de sanções que reflitam a gravidade dessas infrações, bem como o estabelecimento de regras jurisdicionais para garantir que a infração terrorista possa ser objeto de uma incriminação eficaz.

82 É neste contexto de direito repressivo que se insere o considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475, segundo o qual esta não rege as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção dada a estes termos em direito internacional humanitário, as quais são regidas por este direito, nem as atividades empreendidas pelas forças armadas de um Estado no exercício das suas funções oficiais, na medida em que essas atividades sejam regidas por outras normas de direito internacional.

83 Em contrapartida, estando em causa a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001, o seu objeto é a implementação da Resolução 1373 (2001), adotada na sequência de ataques terroristas cometidos nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, e prende-se principalmente com a prevenção de atos de terrorismo através da adoção de medidas de congelamento de fundos para obstar aos atos preparatórios de tais atos, como o financiamento de pessoas ou de entidades suscetíveis de levarem a cabo atos de terrorismo.

84 A designação das pessoas e das entidades que devem figurar na lista prevista no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2580/2001 não constitui, nesse contexto, uma sanção, mas uma medida preventiva adotada segundo um sistema a dois níveis, no sentido em que, segundo o artigo 1.º, n.º 4, da Posição

Comum 2001/931, o Conselho só pode inserir nessa lista pessoas e entidades a respeito das quais exista uma decisão tomada por uma autoridade competente, quer se trate da abertura de um inquérito ou de processo, com base em provas e indícios sérios, relativos à prática, à tentativa, à participação ou à facilitação de um ato terrorista, quer de uma condenação por esses factos.

85 Resulta do exposto que o considerando 11 da Decisão-Quadro 2002/475, cujo único objetivo é, como salientou a Comissão, clarificar os contornos do seu âmbito de aplicação, não é pertinente para interpretar o conceito de «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001.

86 O órgão jurisdicional de reenvio considera que várias Convenções internacionais poderiam eventualmente ser lidas no sentido de que as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, não se devem considerar atividades terroristas. Por esse facto, expressa dúvidas quanto à qualificação que deve ser aplicada às atividades às quais os TLET se dedicaram e que justificaram, segundo o Conselho, os atos da União adotados entre 2006 e 2010, relativos à inclusão destes na lista de congelamento de fundos.

87 No entanto, importa constatar que a União não é parte nessas Convenções internacionais e que, em todo o caso, as referidas Convenções não se opõem a que atividades de forças armadas em período de conflito armado possam constituir «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001, sem que haja quaisquer indícios de que essas Convenções contradigam eventuais regras de direito internacional costumeiro a que a União está vinculada.

88 Com efeito, tratando-se, em primeiro lugar, do direito internacional humanitário, verifica-se que o artigo 33.º da Quarta Convenção de Genebra prevê a proibição de qualquer medida de intimidação ou de terrorismo. De igual modo, o artigo 51.º, n.º 2, do Protocolo I e o artigo 13.º, n.º 2, do Protocolo II preveem que são proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil. Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 2, do Protocolo II dispõe que são proibidos, em qualquer momento ou lugar, os atos de terrorismo relativamente a pessoas que não participem diretamente ou já não participem nas hostilidades.

89 Importa igualmente salientar que o direito internacional humanitário prossegue objetivos diferentes dos da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001 e institui mecanismos distintos.

90 Além disso, como salientou a advogada-geral nos n.ºs 107 a 109 das suas conclusões, as regras previstas pelo direito internacional humanitário não proíbem a adoção, fora do quadro definido por esse direito, de medidas preventivas como aquelas de que os TLET foram objeto.

91 Nestas condições, a circunstância de certas atividades mencionadas no n.º 86 do presente acórdão não serem proibidas pelo direito internacional humanitário, admitindo-a demonstrada, não pode, em todo o caso, ser determinante, na medida em que a aplicação da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001 não depende das qualificações que decorrem do direito internacional humanitário (v., por analogia, acórdão de 30 de janeiro de 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, n.ºs 24 a 26).

92 Em seguida, quanto ao direito internacional relativo ao terrorismo, há que concluir que o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo prevê a incriminação de «qualquer […] ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato».

93 O artigo 8.º, n.º 1, dessa Convenção prevê, além disso, a obrigação de adotar medidas de congelamento dos fundos utilizados para cometer as infrações referidas no seu artigo 2.º e não proíbe a implementação de medidas de congelamento de fundos que visem outras infrações terroristas.

94 Importa ainda salientar que, nos termos do último considerando da Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, a exclusão, do âmbito de aplicação dessa Convenção, das atividades das forças armadas em período de conflito armado «não justifica nem torna lícitos atos que, de outro modo, seriam ilícitos, nem obsta ao exercício da ação penal nos termos de outras leis». Daqui decorre que a circunstância de tais atividades não estarem abrangidas pelo âmbito de aplicação dessa Convenção não exclui, todavia, que as mesmas se possam considerar atividades ilícitas passíveis de incriminações, como «atos de terrorismo», na aceção da Posição Comum 2001/931 e do Regulamento n.º 2580/2001.

95 Por último, embora algumas das Convenções internacionais a que o órgão jurisdicional de reenvio faz referência excluam do seu âmbito de aplicação as atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, não proíbem os Estados partes de qualificarem de «atos de terrorismo» algumas dessas atividades, ou de prevenirem a prática de tais atos.

96 Cumpre recordar que a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001 não têm por objetivo punir os atos de terrorismo, mas lutar contra o terrorismo prevenindo o financiamento dos atos de terrorismo, como recomenda o Conselho de Segurança das Nações Unidas na Resolução 1373 (2001).

97 Resulta de todos esses elementos que a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001 devem ser interpretados no sentido de que atividades de forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, podem constituir «atos de terrorismo», na aceção desses atos da União.

98 Nestas condições, importa responder à segunda e quarta questões que, uma vez que a Posição Comum 2001/931 e o Regulamento n.º 2580/2001 não se opõem a que atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, constituam «atos de terrorismo», na aceção desses atos da União, o facto de as atividades dos TLET poderem constituir tais atividades não afeta a validade do Regulamento de Execução n.º 610/2010 e dos atos da União anteriores a esse regulamento de execução, relativos à inclusão dos TLET na lista de congelamento de fundos.

99 Tendo a quinta questão sido submetida apenas para a hipótese de os atos referidos no número anterior serem inválidos, não há que responder-lhe.

Quanto às despesas

100 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **Não é manifesto, na aceção da jurisprudência assente nos acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), e de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que seriam admissíveis recursos de anulação interpostos, no Tribunal Geral da União Europeia, por pessoas que se encontrem numa situação como a dos recorrentes no processo principal contra o Regulamento de Execução (UE) n.º 610/2010 do Conselho, de 12 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento**

2580/2001 e que revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 1285/2009, ou contra os atos da União anteriores a esse regulamento de execução, relativos à inclusão dos «Tigres de libertação do Eelam tamoul (TLET)» na lista referida no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades.

2) **Uma vez que a Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, e o Regulamento n.º 2580/2001 não se opõem a que atividades das forças armadas em período de conflito armado, na aceção do direito internacional humanitário, constituam «atos de terrorismo», na aceção desses atos da União, o facto de as atividades dos «Tigres de libertação do Eelam tamoul (TLET)» poderem constituir tais atividades não afeta a validade do Regulamento de Execução n.º 610/2010 e dos atos da União anteriores a esse regulamento de execução, relativos à inclusão referida no n.º 1 do presente dispositivo.**

Assinaturas