

Processo T-253/02

Chafiq Ayadi contra Conselho da União Europeia

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adoptadas contra pessoas e entidades ligadas a Oussama ben Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs — Competência da Comunidade — Congelamento de fundos — Princípio da subsidiariedade — Direitos fundamentais — Jus cogens — Fiscalização jurisdicional — Recurso de anulação»

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção) de 12 de Julho de 2006 II - 2148

Sumário do acórdão

1. *Processo — Intervenção — Pedido que não tem por objecto apoiar pedidos de uma das partes*
(*Estatuto do Tribunal de Justiça, artigo 40.º, quarto parágrafo; Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, artigos 113.º e 116.º, n.º 3*)

2. *Recurso de anulação — Recurso interposto de um acto confirmativo de um acto anterior não impugnado no prazo*
(Artigo 230.º CE)
3. *Recurso de anulação — Competência do juiz comunitário*
(Artigos 5.º, segundo parágrafo, CE, 60.º CE, 230.º CE, 301.º CE e 308.º CE)
4. *Direito internacional público — Carta das Nações Unidas — Decisões do Conselho de Segurança*
5. *Comunidades Europeias — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos actos das instituições*
(Regulamento n.º 881/2002 do Conselho)
6. *Comunidades Europeias — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos actos das instituições*
(Regulamento n.º 881/2002 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento n.º 561/2003, artigo 2.º-A)
7. *Comunidades Europeias — Fiscalização jurisdicional da legalidade dos actos das instituições*
(Regulamento n.º 881/2002 do Conselho)
8. *Recurso de anulação — Acto comunitário que dá execução a resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas — Regulamento n.º 881/2002*
(Artigo 230.º CE; Regulamento n.º 881/2002 do Conselho)
9. *Comunidades Europeias — Acto que dá execução a resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas — Regulamento n.º 881/2002*
(Artigo 6.º UE; Regulamento n.º 881/2002 do Conselho)
10. *Actos das instituições — Fundamentação — Dever — Alcance*
(Artigo 253.º CE; Regulamento n.º 881/2002 do Conselho)

1. Por força do artigo 40.º, quarto parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, os pedidos constantes do requerimento de intervenção devem limitar-se a apoiar os pedidos de uma das partes. Além disso, nos termos do artigo 116.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, o interveniente aceita o processo no estado em que

este se encontra no momento da sua intervenção. Um interveniente não tem por isso legitimidade para suscitar uma questão prévia de inadmissibilidade não suscitada pela parte à qual dá apoio. Todavia, por força do artigo 113.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, este último pode, a todo o tempo, examinar oficiosamente

as exceções de inadmissibilidade de ordem pública, incluindo as invocadas pelos intervenientes. Uma questão prévia de inadmissibilidade suscita essa questão de ordem pública uma vez que diz respeito à admissibilidade do recurso.

(cf. n.ºs 64, 67, 68)

2. Um recurso de anulação interposto de um acto puramente confirmativo de um acto anterior não impugnado no prazo é inadmissível. Um acto é puramente confirmativo de um acto anterior se não contiver nenhum elemento novo em relação ao último e não tiver sido precedido de um reexame da situação do destinatário desse acto anterior.

(cf. n.º 70)

3. O juiz comunitário fiscaliza a legalidade dos actos comunitários à luz do princípio da subsidiariedade, enunciado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE. Contudo, este princípio geral não pode ser invocado no domínio de aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE, mesmo supondo que este não é da competência exclusiva da Comunidade. Com efeito, no que se refere à interrupção ou à redução das relações económicas com os países terceiros, essas mesmas disposi-

ções prevêm uma intervenção da Comunidade quando uma acção desta seja «considerada necessária» por uma posição comum ou uma acção comum adoptadas nos termos das disposições do Tratado EU relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). No domínio de aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE, o Tratado CE confere à União o poder de determinar se uma acção da Comunidade é necessária. Essa determinação faz parte do exercício de um poder discricionário da União. Exclui o direito de os particulares contestarem, à luz do princípio da subsidiariedade enunciado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, a legalidade da acção subsequentemente exercida pela Comunidade em conformidade com a posição comum ou com a acção comum PESC da União. Por outro lado, o domínio de aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE pode ser alargado, recorrendo à base jurídica complementar do artigo 308.º CE, à adopção de sanções económicas e financeiras contra particulares, no âmbito da luta contra o terrorismo internacional, sem estabelecer qualquer ligação com um país terceiro, daqui resulta necessariamente que a legalidade das medidas comunitárias adoptadas a esse título, em conformidade com uma posição comum ou com uma acção comum PESC da União, também não pode ser contestada pelos particulares à luz do princípio da subsidiariedade.

De qualquer forma, mesmo supondo que o princípio da subsidiariedade é aplicável

no domínio de aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE, é evidente que a execução uniforme nos Estados-Membros das resoluções do Conselho de Segurança, que se impõem indistintamente a todos os membros da Organização das Nações Unidas, pode ser melhor realizada a nível comunitário do que a nível nacional.

(cf. n.ºs 107-112)

4. Do ponto de vista do direito internacional, as obrigações dos Estados membros da Organização das Nações Unidas decorrentes da Carta das Nações Unidas prevalecem sobre qualquer outra obrigação de direito interno ou de direito internacional convencional, incluindo, para os Estados que são membros do Conselho da Europa, sobre as suas obrigações por força da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e, para os que são igualmente membros da Comunidade, sobre as suas obrigações decorrentes do Tratado CE. Esse primado é extensivo às decisões contidas numa resolução do Conselho de Segurança, em conformidade com o artigo 25.º da Carta das Nações Unidas.

Se bem que não seja membro das Nações Unidas, deve considerar-se que a Comunidade está vinculada pelas obrigações resultantes da Carta das

Nações Unidas, da mesma forma que o estão os seus Estados-Membros, por força do próprio Tratado que a institui. Por um lado, a Comunidade não pode violar as obrigações que incumbem aos seus Estados-Membros por força dessa Carta, nem obstar à sua execução. Por outro lado, está obrigada, nos termos do próprio Tratado através do qual foi instituída, a adoptar, no exercício das suas competências, todas as disposições necessárias para permitir que os Estados-Membros cumpram essas obrigações.

(cf. n.º 116)

5. À luz do princípio do primado do direito da ONU sobre o direito comunitário, a afirmação de uma competência do Tribunal de Primeira Instância para fiscalizar de maneira incidental a legalidade das decisões do Conselho de Segurança ou do comité de sanções à luz do modelo de protecção dos direitos fundamentais, tal como são reconhecidos na ordem jurídica comunitária, não se pode justificar com base no direito internacional nem com base no direito comunitário.

Consequentemente, as resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas escapam, em princípio, à

fiscalização jurisdicional do Tribunal de Primeira Instância e este não está autorizado a pôr em causa, ainda que de forma incidental, a sua legalidade à luz do direito comunitário. Pelo contrário, o Tribunal é obrigado, na medida do possível, a interpretar e a aplicar esse direito de maneira compatível com as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força da Carta das Nações Unidas.

No entanto, o Tribunal pode fiscalizar, de forma incidental, a legalidade dessas resoluções à luz do *jus cogens*, entendido como uma ordem pública internacional que se impõe a todos os sujeitos do direito internacional, incluindo as instâncias da ONU, o qual não é possível derrogar.

(cf. n.º 116)

6. O congelamento de fundos previsto pelo Regulamento n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs, conforme alterado pelo Regulamento n.º 561/2003, não viola o direito fundamental dos interessados a dispor dos seus bens nem o princípio geral da proporcionalidade, à luz do modelo de protecção universal dos direitos fundamentais da pessoa humana abrangidos pelo *jus cogens*.

Além disso, o Regulamento n.º 881/2002 e as resoluções do Conselho de Segurança a que esse regulamento dá execução não impedem os interessados de ter uma vida pessoal, familiar e social satisfatória, dado que a utilização para fins estritamente pessoais dos recursos económicos congelados não é, em si, proibida por esses actos. Do mesmo modo, os referidos actos não impedem, por si só, os interessados de exercer uma actividade profissional assalariada ou independente, mas afectam essencialmente o recebimento dos rendimentos dessa actividade. Em especial, o artigo 2.º-A do regulamento em questão permite tornar inaplicável o artigo 2.º do referido regulamento, nas condições determinadas por esta disposição, a todo o tipo de fundos ou de recursos económicos, incluindo assim os recursos económicos necessários ao exercício de uma actividade profissional, assalariada ou independente, e os fundos recebidos ou a receber no âmbito dessa actividade. Com efeito, se bem que o artigo 2.º-A constitua uma disposição derogatória do artigo 2.º, não pode ser interpretado estritamente à luz do objectivo de ordem humanitária que prossegue. É às autoridades nacionais competentes, que estão melhor colocadas para ter em conta as circunstâncias particulares de cada caso, que incumbe, em primeiro lugar, apurar se essa derrogação pode ser concedida e assegurar, em seguida, a sua fiscalização e a sua aplicação, no respeito do congelamento dos fundos do interessado.

(cf. n.ºs 116, 126, 127, 130, 132)

7. O direito de os interessados serem ouvidos não foi violado quando as resoluções do Conselho de Segurança que instituem as sanções contra Osama ben Laden, a rede Al-Qaida, bem como contra os talibãs e outras pessoas, grupos, empresas e entidades associados não prevêem esse direito de audição dos interessados pelo comité de sanções antes da sua inscrição na lista das pessoas cujos fundos devem ser congelados e que nenhuma norma imperativa de ordem pública internacional parece exigir essa audição prévia. Em particular, na situação em que está em causa uma medida cautelar que limita a disponibilidade dos bens dos interessados, o respeito dos seus direitos fundamentais não impõe que os factos e elementos de prova contra eles acolhidos lhes sejam comunicados, quando o Conselho de Segurança ou o seu comité de sanções consideram que razões relativas à segurança da comunidade internacional se opõem a isso.
8. No âmbito de um recurso de anulação do Regulamento n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs, o Tribunal exerce uma fiscalização completa da legalidade do referido regulamento quanto ao respeito, pelas instituições comunitárias, das regras de competência assim como das regras de legalidade externa e das formalidades essenciais que se impõem à sua acção. O Tribunal fiscaliza igualmente a legalidade deste mesmo regulamento à luz das resoluções do Conselho de Segurança que este regulamento é suposto executar, designadamente, sob o ângulo da adequação formal e material, da coerência interna e da proporcionalidade do primeiro em relação às segundas. O Tribunal fiscaliza ainda a legalidade deste regulamento e, indirectamente, a legalidade das resoluções em causa do Conselho de Segurança, à luz das normas superiores do direito internacional abrangidas pelo *jus cogens*, designadamente as normas imperativas relativas à protecção universal dos direitos da pessoa humana.

As instituições comunitárias também não eram obrigadas a ouvir os interessados antes da adopção do Regulamento n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs, ou no contexto da sua adopção e da sua execução.

Pelo contrário, não incumbe ao Tribunal de Primeira Instância fiscalizar indirectamente a conformidade das próprias resoluções em causa do Conselho de Segurança com os direitos fundamentais tal como são protegidos pela ordem jurídica comunitária. Também não compete ao Tribunal de Primeira Instância verificar a inexistência de erro na apreciação dos factos e dos elementos de prova a que o Conselho de Segurança

(cf. n.º 116)

atendeu para tomar as referidas medidas, nem, salvo no âmbito limitado da fiscalização exercida à luz do *jus cogens*, fiscalizar indirectamente a oportunidade e a proporcionalidade dessas medidas. Nesta medida, os interessados não dispõem de nenhuma via de recurso jurisdicional, uma vez que o Conselho de Segurança não considerou oportuno criar uma jurisdição internacional independente encarregada de se pronunciar, tanto em matéria de direito como em matéria de facto, sobre os recursos interpostos contra as decisões individuais adoptadas pelo comité de sanções.

Todavia, esta lacuna na protecção jurisdicional dos recorrentes não é, em si, contrária ao *jus cogens*. Com efeito, o direito de acesso aos tribunais não é absoluto. A limitação do direito de acesso dos interessados a um tribunal, resultante da imunidade de jurisdição de que beneficiam, em princípio, na ordem jurídica interna dos Estados membros, as resoluções do Conselho de Segurança adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas deve ser considerada inerente a esse direito. Essa limitação é justificada tanto pela natureza das decisões que o Conselho de Segurança é levado a tomar ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas como pela finalidade legítima prosseguida. Por fim, não existindo uma jurisdição internacional competente para fiscalizar a legalidade dos actos do Conselho de Segurança, a criação de um órgão como o comité de sanções e a possibilidade, prevista pelos textos, de se lhe dirigir em qualquer momento a fim de obter o reexame de cada caso individual, através de um mecanismo formalizado que envolva os governos em causa, constituem uma outra via razoá-

vel para proteger adequadamente os direitos fundamentais dos interessados tal como são reconhecidos pelo *jus cogens*.

(cf. n.º 116)

9. O direito de os interessados submeterem um pedido de reexame do seu caso ao Governo do país no qual residem ou de que são nacionais, a fim de que o seu nome seja excluído da lista das pessoas e entidades cujos fundos devem ser congelados deve ser qualificado de direito garantido não apenas pelas resoluções do Conselho de Segurança, conforme interpretadas pelo comité de sanções, mas igualmente pela ordem jurídica comunitária.

Daqui resulta que, tanto no âmbito da apreciação desse pedido de reexame como no âmbito das consultas e diligências entre os Estados que daí podem resultar, os Estados-Membros são obrigados, em conformidade com o artigo 6.º UE, a respeitar os direitos fundamentais dos interessados, conforme são garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário, dado que o respeito desses direitos fundamentais não parece susceptível de constituir obstáculo à boa execução das suas obrigações decorrentes da Carta das Nações Unidas. Assim, os Estados-Membros devem zelar por

que, na medida do possível, os interessados possam fazer valer utilmente o seu ponto de vista perante as autoridades nacionais competentes, no âmbito de um pedido de reexame do seu caso. Por outro lado, a margem de apreciação que se deve reconhecer a estas autoridades, neste contexto, deve ser exercida de forma que tenha devidamente em conta as dificuldades que os interessados possam ter em organizar uma protecção efectiva dos seus direitos, atendendo ao contexto e à natureza específica das medidas de que são destinatários. Assim, os Estados-Membros não têm justificação para recusar dar início ao procedimento de reexame previsto pelas directrizes devido unicamente ao facto de os interessados não conseguirem fornecer informações precisas e pertinentes em apoio do seu pedido, por não terem podido tomar conhecimento, em razão do seu carácter confidencial, dos motivos precisos que justificaram a sua inclusão na lista controvertida ou dos elementos de prova em que esses motivos se baseiam. Igualmente, atendendo à circunstância de os particulares não terem o direito de ser pessoalmente ouvidos pela comité de sanções, pelo que dependem, no essencial, da protecção diplomática que os Estados concedem aos seus cidadãos, os Estados-Membros são obrigados a actuar com diligência para que o caso dos interessados seja apresentado sem demora e de forma leal e imparcial ao referido comité, com vista ao seu reexame, se tal for objectivamente justificado à luz das informações pertinentes fornecidas.

Além disso, os interessados têm a possibilidade de interpor recurso jurisdic-

cional com base no direito interno do Estado do Governo ao qual foi dirigido o pedido de exclusão da lista, ou mesmo com base no Regulamento n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs, bem como sobre as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança a que esse regulamento dá execução, contra qualquer violação, por parte da autoridade nacional competente, do direito de os interessados pedirem o reexame do seu caso com vista a obter a sua exclusão da lista das pessoas visadas pelas sanções. No âmbito desse recurso, cabe ao juiz nacional aplicar, em princípio, o seu direito nacional, ao mesmo tempo que zela por que seja assegurada a plena eficácia do direito comunitário, o que o pode conduzir a afastar, se necessário, uma norma nacional que a isso obste, como uma regra que exclua da fiscalização jurisdicional a recusa das autoridades nacionais de agir com vista a assegurar a protecção diplomática dos seus cidadãos.

(cf. n.ºs 145-150, 152)

10. A fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio do Conselho, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram as medidas adoptadas e ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização. O respeito do dever de fundamentação deve, por outro lado, ser apreciado

em razão não apenas do texto do acto, mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa. Quando se trata de um acto de aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir.

A este respeito, os vistos que constam do Regulamento n.º 881/2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs, bem como, em especial, os seus considerandos 1 a 7

preenchem plenamente estes requisitos. O facto de a afirmação de um risco de distorção da concorrência, que o regulamento, segundo o seu preâmbulo, tem por objectivo prevenir, não é convincente nem pode pôr em causa esta constatação. Com efeito, o vício de forma que constitui para um regulamento o facto de um dos seus considerandos conter uma menção de facto errónea não pode conduzir à sua anulação se os outros considerandos fornecerem uma fundamentação ela própria suficiente.

(cf. n.ºs 164-167)