

AS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICADAS PELA UNIÃO EUROPEIA NO COMBATE AO TERRORISMO¹

Rodrigo Mourão*

Sumário: Introdução; 1. Terrorismo, Direito Internacional Público e União Europeia; 1.1. O terrorismo no Direito Internacional; A definição de terrorismo ao nível da U.E; A Estratégia Antiterrorista da U.E; A questão do terrorismo no Tratado de Lisboa; 2. As medidas restritivas da União Europeia no combate ao terrorismo; 2.1. Aspectos iniciais; 2.2. As medidas restritivas aplicáveis no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ); 2.3. As medidas restritivas aplicáveis no âmbito da acção externa da U.E; 2.4. Breve comparação entre o regime das medidas restritivas adoptadas no âmbito do ELSJ e as medidas restritivas adoptadas no âmbito da acção externa da União Europeia; 2.5. Os princípios orientadores das medidas restritivas aplicadas pela União Europeia; 2.6. Finalidades e eficiência das medidas restritivas aplicadas pela União Europeia; 3. As medidas restritivas da União Europeia e o seu relacionamento com as demais organizações internacionais; 3.1. Considerações iniciais; 3.2. O regime sancionatório no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU); 3.2.1. A evolução do regime sancionatório da ONU; 3.2.2. A relação entre os regimes sancionatórios da ONU e da U.E; 4. O controlo jurídico das

¹ O presente artigo tem por base o Relatório de Mestrado em Direito – Menção de Ciências Jurídico-Políticas, Especialização em Ciências Jurídico-Internacionais, originalmente concluído em Setembro de 2014 e apresentado no seminário de História das Relações Internacionais, no ano lectivo de 2013-2014, sob a orientação da Professora Doutora Isabel Banond.

*Advogado-estagiário. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestrando em Direito – menção de Ciências Jurídico-Políticas, com especialização em Ciências Jurídico-Internacionais, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

medidas restritivas aplicadas pela União Europeia; 4.1. A cláusula que dispõe que os actos que estabelecem as medidas restritivas “compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas”; 4.2. O papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE); 4.2.1. A competência do TJUE para controlar a aplicação de medidas restritivas – jurisdição material e tribunais responsáveis; 4.2.2. A abordagem do TJUE no controlo jurisdicional das medidas restritivas aplicadas pela U.E – o caso *Kadi*; 4.2.2.1. Considerações iniciais; 4.2.2.2. A evolução da questão ao nível da ONU; 4.2.2.3. A evolução da questão ao nível da U.E – os vários contornos do caso *Kadi*; Conclusões; Lista de bibliografia; Lista de sítios da internet de relevo; Documentos de trabalho; Jurisprudência de relevo[†].

INTRODUÇÃO



terrorismo é um dos fenómenos que, actualmente, mais potencia conflitos internacionais, sendo por isso que decidimos escolhê-lo como tema deste nosso estudo. No entanto, devido à complexidade desse mesmo fenómeno e à necessidade de clareza e profundidade científica, decidimos situar

[†] Lista de Abreviaturas Utilizadas: AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas; CE – Comunidade Europeia; CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; CONU – Carta das Nações Unidas; CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas; DIP – Direito Internacional Público; ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; ESE – Estratégia de Segurança Europeia do Conselho da U.E; GAFI – Grupo de Acção Financeira Internacional; OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação Europeias; ONU – Organização das Nações Unidas/ Nações Unidas; PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa ; PESC – Política Externa de Segurança Comum; RIEAS – Research Institute For European and American Studies; SDN – Sociedade das Nações; SEAE – Serviço Europeu de Acção Externa; TECE – Tratado que Estabelece Uma Constituição Para a Europa; TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; TGUE – Tribunal Geral da União Europeia; TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia; TL – Tratado de Lisboa; TUE – Tratado da União Europeia; TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; U.E – União Europeia

o tema na abordagem contra-terrorista da União Europeia e, dentro desta, restringi-lo às medidas restritivas que a União Europeia aplica no combate ao terrorismo.

No entanto, antes de avançarmos para o núcleo desta investigação, permitimo-nos fazer algumas referências breves ao tratamento do fenómeno terrorista (quer no Direito Internacional, quer no seio da União Europeia), de modo a melhor enquadrar o leitor no âmbito do tema.

No que concerne ao objecto primordial deste trabalho, decidimos não atender simplesmente à análise do regime normativo das medidas restritivas que a União Europeia aplica no combate ao terrorismo. Assim sendo, o capítulo 2º apresenta também contributos relativos aos princípios que regem essas mesmas medidas e às suas finalidades e eficiência.

De modo a providenciar uma análise mais abrangente desta mesma temática, decidimos também dedicar, respectivamente, dois capítulos adicionais à relação entre os regimes sancionatórios da Organização das Nações Unidas e da União Europeia (visto que o primeiro tem grande influência sobre o segundo) e ao controlo jurisdicional das medidas restritivas aplicadas pela União Europeia no combate ao terrorismo (quer numa vertente atinente às garantias jurídicas, quer numa vertente jurisdicional).

A investigação culmina com uma indicação das principais conclusões retiradas acerca do tema.

CAPÍTULO I - TERRORISMO, DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E UNIÃO EUROPEIA

1.1. O TERRORISMO NO DIREITO INTERNACIONAL

Principiamos esta investigação com uma análise, sucinta, do tratamento que o Direito Internacional tem dedicado ao fenómeno do terrorismo. Constituindo o terrorismo uma activi-

dade complexa e transnacional, a autonomização deste fenómeno (na forma como o entendemos actualmente) encontra-se ligada a uma fase mais moderna do Direito Internacional Público (DIP)² – um direito internacional mais global, onde as organizações multilaterais de âmbito geral começam a ganhar reconhecimento, ao lado dos Estados soberanos, enquanto sujeitos de Direito Internacional.

Como tal, a primeira tentativa moderna de definir e combater o fenómeno do terrorismo, no seio do Direito Internacional, foi feita pela Sociedade das Nações (SDN), entre 1934 e 1937³. Devido à complexidade da questão (que se mantém, se é que não se tem acentuado, nos dias de hoje), a elaboração daquela que viria a ser a Convenção da SDN para a Prevenção e Punição do Terrorismo, de 1937, ficou marcada por duas alternativas quanto à definição criminal, a nível internacional, do fenómeno terrorista: construir uma definição genérica de “terrorismo” ou; apenas criminalizar, objectivamente, actos com este relacionados. A Convenção acabou por definir “actos de terrorismo” no seu art. 1(2)⁴. O art. 2º impõe um elemento cumulativo a tal definição, enumerando certos actos crimino-

² Sobre as fases do DIP vide, por todos: JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 3ª edição, 2006, Principia, pp.9-21; FAUSTO DE QUADROS/ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª edição (7ª reimpressão), 2007, Almedina, pp.19-25 e 659-671.

³ Para uma análise do papel da SDN no combate jurídico ao terrorismo, que inclui a pressão política por esta enfrentada, a evolução da questão nos órgãos da SDN, o tratamento da Convenção da SDN para a Prevenção e Punição do Terrorismo, de 1937 e o impacto que a definição de terrorismo nesse instrumento jurídico teve na comunidade internacional, nos anos vindouros vide: BEN SAUL, *The Legal Response of the League of Nations to Terrorism*, Agosto, 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/50.

⁴ Definiu-os enquanto “actos criminosos dirigidos contra um Estado e destinados ou calculados para criar um estado de terror nas mentes das pessoas em específico, ou de um grupo de pessoas ou a população em geral”. Note-se que esta definição parece ter servido de inspiração à definição não vinculativa de “actos de terrorismo” que o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou, coma Resolução 1566(2004), para orientar os seus trabalhos,

sos⁵. Tal Convenção (focada na criminalização de terrorismo, na sua vertente internacional) foi adoptada, mas nunca entrou em vigor, devido à dissolução da própria SDN.

Este debate, iniciado na SDN, acerca das possibilidades de definição de terrorismo (genericamente ou através de uma enumeração dos actos proibidos) voltou a ocorrer num Comité *ad hoc* da Assembleia Geral das Nações Unidas, entre 1972 e 1979. No seu relatório final, em 1979, tal comité absteve-se de definir terrorismo, considerando que os Estados se encontravam em grande desacordo, devido à política da Guerra Fria, à divisão ideológica sobre o estatuto jurídico dos *freedom fighters* e devido às disputas sobre os meios admissíveis para alcançar a auto-determinação⁶. Assim, até 2006, a comunidade internacional preferiu criminalizar actividades e aspectos relacionados com o terrorismo (através de convenções internacionais e protocolos às mesmas⁷), abstendo-se de o definir en-

⁵ O artigo 2º obriga os Estados a criminalizar esses actos quando cometidos no seu território, contra outro Estado contratante, se os mesmos constituírem actos de terrorismo, na acepção do artigo 1º. Os mesmos incluem crimes contra determinadas pessoas e bens, armas, crimes e crimes conexos. A Convenção adopta, assim, uma abordagem híbrida, na qual os actos proibidos no artigo 2º passam a constituir infracções terroristas quando combinados com os requisitos genéricos no artigo 1º(2).

⁶ Neste sentido: BEN SAUL, *The Legal Response of the League of Nations to Terrorism*, Agosto, 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/50, p.17.

⁷ Existem 16 instrumentos jurídicos universais contra-terroristas (13 convenções e 3 protocolos adicionais).

Os instrumentos principais (e em vigor) incluem:

- 1) Convenção sobre infracções e certos outros actos praticados a bordo de aeronaves: assinada em Tóquio em 1963, entrou em vigor em 1969;
<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>
- 2) Convenção para a Repressão o Uso Ilícito de Aeronaves: firmada em Haia em 1970, em vigor desde 1971;
<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv2.pdf>
- 3) Convenção para a Repressão aos Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil: firmada em Montreal em 1971, entrou em vigor em 1973. Aplica-se a atos de sabotagem de aeronaves, tais como a explosão de bombas a bordo de aeronaves em voo;
<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv3.pdf>
- 4) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Protecção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos: assinada em 1973 em

quanto crime geral⁸.

Nova York, entrou em vigor em 1977. Proíbe ataques a altos funcionários do governo e a diplomatas;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv4.pdf>

5) Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns: firmada em Nova York em 1979, em vigor desde 1983;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv5.pdf>

6) Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares: assinada em Viena em 1979, entrou em vigor em 1987. Proíbe ataques a altos funcionários do governo e a diplomatas;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv6.pdf>

7) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional: aprovada em Montreal, complementada a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil de 1988;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv7.pdf>

8) Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima: firmada em Roma, em 1988, em vigor desde 1992. Aplica-se a atividades terroristas a bordo de navios;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv8.pdf>

9) Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental: adotada em Roma em 1988, entrou em vigor em 1992;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv9.pdf>

10) Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção: assinada em Montreal em 1991, entrou em vigor em 1998. Visa controlar e limitar o uso de bens plásticos não identificados e indetectáveis;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv10.pdf>

11) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas: firmada em Nova York, em 1997, em vigor desde 2001. Aplica-se a ataques por explosivos ou outros meios letais em locais públicos;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>

12) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo: adoptada em Nova York, em 1999, entrou em vigor em 2002;

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>

13) Convenção Internacional para a Supressão de Actos de Terrorismo Nuclear: firmada em Nova York em 2005, em vigor desde 2007. Contempla um gama de actos e alvos possíveis, incluindo reatores e centrais nucleares.

http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf

⁸ Para uma análise do conteúdo essencial destas convenções, vide: JOÃO TIAGO SILVEIRA/ MIGUEL LOPES ROMÃO, *Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português* in Centro de Informação Europeia Jacques Delors Europa: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça nº 16/17 (Jul. 2004 -Jun. 2005) p. 223-231.

Em Setembro de 2006, a fim de melhorar a acção já realizada, os Estados-membros da ONU abriram um novo capítulo na luta antiterrorista ao acordar uma Estratégia Antiterrorista Mundial. Trata-se da primeira abordagem estratégica e operacional comum ao conjunto dos Estados-membros da ONU no domínio da luta contra o terrorismo. Esta estratégia é a base de um plano de acção concreto⁹.

Também desde finais 2000, que o Comité *ad hoc*, estabelecido pela Resolução 51/210 da AGNU¹⁰, de 17 de Dezembro de 1996, sobre o Terrorismo, tem trabalhado na elaboração de um projecto de Convenção global sobre o terrorismo internacional. Os trabalhos encontram-se, de momento, suspensos¹¹.

Têm sido, igualmente, elaboradas convenções a nível regional¹²⁻¹³. No que concerne ao continente europeu, destacamos: Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo (Estrasburgo, Janeiro de 1977); Protocolo de 2003 a esta última (Estrasburgo, Maio de 2003) e; Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo (Varsóvia, 2005)¹⁴.

⁹ Neste sentido e para mais informações:

<http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

<http://www.unric.org/pt/terrorismo?start=50>

¹⁰ Assembleia Geral das Nações Unidas.

¹¹ Para mais sobre esta questão e sobre os trabalhos do Comité, vide:

<http://www.un.org/law/terrorism/>

¹² A acção a nível regional é vasta e compreende iniciativas de várias organizações internacionais de âmbito regional distintas, ao largo de vários continentes. Esta acção vai para lá da elaboração de convenções internacionais, compreendendo a adopção de actos jurídicos e de *softlaw*. Para uma lista deste acervo, vide:

https://www.unodc.org/tldb/en/regional_instruments.html

¹³ Para uma análise de traços essenciais do quadro regional, vide: JOÃO TIAGO SILVEIRA/ MIGUEL LOPES ROMÃO, *Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português* in Centro de Informação Europeia Jacques Delors Europa: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça nº 16/17 (Jul. 2004 -Jun. 2005) p. 231-233.

¹⁴ Entrou em vigor a 1 de Junho de 2007, em Albânia, Bulgária. O mais notável entre as suas disposições são as três novas infracções que define: incitamento público à prática de uma "ofensa terrorista"; instigação de pessoas para a prática "ofensas terroristas"; e formação para a prática de "ofensas terroristas". As partes à Convenção são obrigadas a estabelecer estes crimes, nos seus ordenamentos jurídicos nacio-

Note-se que o facto da ONU ainda não ter definido “terrorismo” a nível internacional, não implica que não se possa discutir, a nível doutrinal, a existência de uma definição, ao nível do costume internacional¹⁵. Da mesma forma, tal também não implica que outras organizações internacionais não tenham já procedido a essa definição, ao nível regional. Com efeito, a Decisão-quadro do Conselho da União Europeia sobre Terrorismo¹⁶, apresenta uma definição de terrorismo, vinculativa para os Estados-membros e instituições dessa organização. É isso que estudaremos no ponto seguinte.

1.2. A DEFINIÇÃO DE TERRORISMO AO NÍVEL DA U.E

Como já dissemos, a definição de terrorismo, ao nível da U.E, foi operada pela Decisão-quadro (2002/475/JAI) do Conselho, de 13 de Junho de 2002, que diz respeito ao combate ao terrorismo. Tal decisão teve algumas das suas disposições alteradas pela Decisão-quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2008.

Tal decisão adopta, no seu art. 1.º, uma noção de terrorismo, por forma a que tais comportamentos possam configurar

nais. No entanto, a obrigação só se aplica em relação à conduta, se existir um nexo internacional de algum tipo. O conceito de “ofensa terrorista” é definido como qualquer dos crimes definidos de acordo com as 12 convenções internacionais existentes em matéria de terrorismo, actualmente em vigor.

¹⁵ Sobre este debate, considerando que o terrorismo apenas pode ser considerado uma ofensa particularmente grave, ao nível convencional (i.e, previsão em tratados internacionais), sem prejuízo de poder vir a tornar-se, em breve, num verdadeiro crime internacional: KAI AMBOS/ ANINA TIMMERMANN, *Terrorism and customary international law* in Ben Saul (ed.), *Research handbook on international law and terrorism*, Elgar 2014, pp.20-38.

¹⁶ Decisão-quadro (2002/475/JHA) do Conselho, de 13 de Junho de 2002. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32002F0475>

Tal decisão foi alterada pela Decisão-quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2008. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32008F0919>

ilícitos penais (arts. 1.º e ss. e art. 5.º). Assim, actos terroristas são aqueles que “[...] pela sua natureza ou pelo contexto em que forem cometidos, sejam susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objectivo de intimidar gravemente uma população” ou “constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto, ou destabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional” (esta é a vertente da “finalidade” da definição de actos terroristas). As várias alíneas deste artigo 1.º aludem, depois, aos vários comportamentos materiais que, enquadrados com a definição referida, configuram actos terroristas. Desta forma, configuram acções terroristas, quando verificados os requisitos acima referidos: as ofensas contra a vida de uma pessoa; as ofensas à integridade física; o rapto ou a tomada de reféns; as destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, em sistemas de transportes, nas infra-estruturas, nos locais públicos ou em propriedades privadas susceptíveis de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos relevantes; a captura de aeronaves, navios e outros meios de transporte; o fabrico, a posse, a aquisição e a utilização de armas, bem como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas ou químicas; a libertação de substâncias perigosas e a provocação de incêndios, explosões, incêndios; a perturbação do fornecimento de um recurso natural fundamental que tenham por efeitos pôr em perigo vidas humanas e; a tentativa de prática de qualquer dos actos referidos (vertente material da definição de terrorismo)¹⁷.

No art. 2º da decisão-quadro define-se, para efeitos da

¹⁷ Assim sendo, esta definição em duas vertentes (uma mais geral e outra mais específica) parece não divergir muito do método definitório utilizada na Convenção da SDN para a Prevenção e Punição do Terrorismo (1937), que vimos no ponto 1.1 *supra*.

mesma, o conceito de “grupo terrorista”, enquanto: “a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, com o objectivo de cometer infracções terroristas. A expressão *associação estruturada* designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para cometer imediatamente uma infracção e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição ou uma estrutura elaborada”. Tal definição é feita com vista aos Estados-membros poderem punir dois actos intencionais: direcção de um grupo terrorista e; participação na actividade de um grupo terrorista.

O art. 3º alarga o conceito de acto de terrorismo a outras infracções relacionadas com actividades terroristas, quando em ligação com a definição dada no art. 1º. Por sua vez, o art. 4º prevê que os Estados-membros punam a cumplicidade, instigação e tentativa de prática dos actos aí descritos (trata-se de uma referência a alguns dos actos previstos nos arts. 1º, 2º e 3º).

O art. 5º estabelece medidas, para os Estados-membros, que evidenciam o principal propósito da decisão-quadro: criminalizar as condutas aí previstas. O art. 6º prevê que existam circunstâncias que permitam reduzir as penas adoptadas, o que poderá suceder em situações de renúncia à actividade terrorista ou de colaboração com as autoridades administrativas e judiciárias. Os artigos 7º e 8º adoptam disposições que permitem a responsabilização criminal quando as acções tenham sido praticadas por pessoas colectivas. O artigo 9º consagra a adopção de regras para determinar o Estado-membro competente para o exercício da acção penal.

O artigo 10º refere-se às vítimas, ao seu papel no processo penal respectivo e à sua protecção. Assim, por um lado, determina que os crimes que a decisão-quadro implica devem ser considerados públicos e que, portanto, as investigações e a instauração de procedimentos penais (i.e, o inquérito) não de-

pende de queixa do lesado (n.º 1). Por outro lado, prevê-se que os Estados adoptem as medidas de protecção possíveis às vítimas de actos terroristas.

Tal definição jurídico-vinculativa de “actos de terrorismo”, operada pela U.E, constitui um marco importante na criação e punição deste crime ao nível dos Estados-membros, assim como na harmonização da legislação destes. Bastará ver que, desde 2000, o número de Estados-membros a punir explicitamente crimes terroristas nos seus códigos penais cresceu de 6 para 28 Estados-membros (a totalidade)¹⁸.

Ainda assim, não se pense que este é o único passo na abordagem anti-terrorista da U.E. Poder-se-á dizer que esta definição de insere numa Estratégia Antiterrorista da U.E mais densa, nomeadamente no sector da Cooperação Judicial¹⁹. É essa estratégia que veremos de seguida.

1.3. A ESTRATÉGIA ANTITERRORISTA DA U.E

A abordagem contra-terrorista da U.E era muito escassa até aos ataques de 11 de Setembro de 2001²⁰, afirmando alguns autores que esta ainda não podia ser considerada, na cena internacional, como um actor contra-terrorista²¹.

¹⁸ Neste sentido, reportando-se contundo a 27 Estados-membros (na medida em que a Croácia ainda não tinha acedido à U.E): JAVIER ARGOMANIZ, *The European Union Post-9/11 Counter-terror Policy Response: An Overview*, Fevereiro, 2010, RIEAS: Research Paper, No. 140, p.6.

¹⁹ Neste sentido, inserindo a definição jurídica de “terrorismo” da U.E nesse sector da sua Estratégia Contra-Terrorista (sector onde também se inserem os mandados de detenção e de provas europeus): *Idem*, p.6.

²⁰ Sem prejuízo de já existirem, desde os anos 70, acções intergovernamentais ao nível europeu, nomeadamente através do Grupo TREVI (precursor da Europol). Neste sentido: GAURI KHANDEKAR, *The EU as a Global Actor in Counter Terrorism*, Julho, 2011, p.2. Acrescentemos que a criação do Grupo TREVI foi potenciada por vários ataques terroristas, principalmente o rapto e consequente massacre ocorrido durante os Jogos Olímpicos de 1972, em Munique. Este grupo foi extinto aquando da sua integração no 3º pilar comunitário (Cooperação judicial e policial em matéria penal), ocorrida com o Tratado de Maastricht de 1992.

²¹ Nesse sentido, vide: ALEXANDER MACKENZIE, *The European Union's In-*

A situação mudou depois de tal acontecimento. Com efeito, na 1ª Estratégia de Segurança Europeia (ESE) do Conselho da U.E (2003), o terrorismo é definido como uma das cinco ameaças principais para a U.E, ao lado da proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, crises estatais e crime organizado. Adicionalmente, todas estas ameaças são consideradas relacionadas, entre si²².

Como uma resposta directa ao fenómeno do terrorismo, tivemos a definição de “actos terroristas”, através da Decisão-quadro (2002/475/JHA) do Conselho, de 13 de Junho de 2002, que diz respeito ao combate ao terrorismo. Já tivemos oportunidade de estudá-la, no ponto anterior²³.

Em 2005, a U.E adopta dois documentos de importância: a Estratégia Antiterrorista²⁴ e; a Estratégia sobre Radicalização e Recrutamento Para o Terrorismo²⁵.

Não podemos aqui desenvolver, na íntegra, toda esta estratégia da U.E, que escapa ao objecto deste estudo (que desenvolve as medidas restritivas que a U.E aplica no combate ao terrorismo). No entanto, referiremos aqui os pilares e sectores principais desta “Estratégia Antiterrorista da U.E”, em vigor desde 2005²⁶.

Tal estratégia assenta em quatro pilares: Prevenção;

creasing Role in Foreign Policy Counterterrorism in Journal of Contemporary European Research, Volume 6, número 2, p.151.

²² *Idem*

²³ Ponto 1.2 *supra*.

²⁴ Disponível em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

²⁵ Esta última, recentemente alterada, em Junho de 2014, por uma nova versão cujo objectivo é fazer face ao fenómeno dos combatentes estrangeiros e combatentes regressados (com especial enfoque, no caso da Síria) de teatros de operações de organizações terroristas.

²⁶ Tal estratégia é complementada por um Plano de Acção pormenorizado, que pode ser consultado em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207233%202007%20REV%201>

Protecção; Perseguição e; Resposta²⁷. O pilar preventivo tem como função evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas principais que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento, dentro e fora da Europa. O segundo pilar visa a protecção dos cidadãos e das infra-estruturas, assim como reduzir a vulnerabilidade da U.E a ataques (o que também inclui a melhoria da segurança nas fronteiras, nos transportes e nas infra-estruturas essenciais). O terceiro pilar agraga acções com vista à perseguição e investigação dos terroristas (dentro e fora da U.E), de forma a impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações entre estes, a fim de desmantelar as suas redes de apoio, cortar o seu financiamento e acesso a material utilizável em atentados e, por último, entregar os terroristas à justiça. O pilar da “resposta” procura, num espírito de solidariedade, preparar a U.E para gerir e minimizar as consequências de um ataque terrorista, melhorando a sua capacidade para lidar com as consequências do mesmo, coordenar uma resposta e atender às necessidades das vítimas.

Como dissemos, estes quatro pilares são posteriormente aplicados através de actividades e sectores variados²⁸, que incluem: cooperação em matéria policial e de inteligência²⁹; coo-

²⁷ Para uma análise sucinta do conteúdo de cada um destes pilares, vide:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33275_en.htm

²⁸ Para uma análise destes sectores e da sua relação com os pilares da estratégia anti-terrorista da U.E, vide: JAVIER ARGOMANIZ, *The European Union Post-9/11 Counter-terror Policy Response: An Overview*, Fevereiro, 2010, RIEAS: Research Paper, No. 140.

²⁹ Esta área melhor implementa os pilares da Perseguição e Prevenção. Os seus traços principais desdobram-se em 3 novas áreas de acção (expansão de poderes e de recursos materiais de órgãos da U.E com competência na aplicação da lei; aumento da troca horizontal de informações no combate ao terrorismo, entre autoridades dos Estados-membros e; aumento da troca vertical de informações entre agências nacionais e europeias) e nalgumas alterações institucionais (criação e aumento de recursos de equipas internas da EUROPOL e do EUROJUST especializadas no combate ao terrorismo; criação de uma unidade anti-terrorista no sei da Comissão – JLS DG; fortalecimento dos grupos sobre terrorismo COTER e TWG e; criação do posto de Coordenador contra-terrorista, que actua sob o Alto Representante da U.E para a

peração judicial³⁰; protecção de infraestruturas e transportes³¹; controlo de fronteiras³²; gestão de resposta³³; financiamento

Política Externa.

³⁰ Esta área procura implementar o pilar da Perseguição e desdobra-se em dois pontos principais: o reconhecimento mútuo a nível judicial (que inclui o mandato de detenção europeu, sendo que o terrorismo é um dos 32 crimes graves para os quais não há que preencher o critério da dupla criminalização e; o mandato de prova europeu criado em 2008 que, no entanto, não inclui informação forense – como o DNA – nem declarações testemunhais e perícias) e a definição jurídica de “terrorismo” ao nível da U.E, que estudámos no ponto 1.2 *supra*.

³¹ Diz respeito à implementação do pilar proteccionista. Neste âmbito, existe uma Estratégia do Conselho Europeu que vai no sentido de 3 vertentes: a criação, por parte da U.E, de uma plataforma de troca de informações sobre respostas nacionais; o fomento de redes de agentes público-privados e; a implementação de boas práticas e inovações. O objectivo é reduzir a vulnerabilidade, a ataques terroristas, de infraestruturas de transportes críticas que operam na Europa.

³² Também este sector prossegue o pilar proteccionista. Neste ponto, há que sublinhar três iniciativas: o Regulamento (CE) nº 2252/2004, de 13/12/04 (que entrou em vigor a 18/01/05), que integra identificadores biométricos nos passaportes europeus, como resposta ao incidentes de 11 de Setembro de 2001; o Programa *European Passanger Name Record*, que se baseia numa proposta de Directiva (ou seja, ainda não avançou) e que se inspiraria no sistema norte-americano, obrigando as companhias aéreas a fornecer informação dos passageiros às autoridades nacionais de controlo de fronteiras, no que concerne a voos com origem em território não pertencente à U.E e; o *Visa Information System*, que constituía um sistema de ficheiros VISA, com informação biométrica dos passageiros (também ainda não avançou). A versão consolidada do Regulamento (CE) nº 2252/2004 pode ser consultada em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:02004R2252-20090626>

³³ Este sector implementa, simultaneamente, os pilares da Resposta e Protecção e desdobra-se em três vertentes primárias: protecção civil (onde se salienta a *Decisão 2001/792/CE, Euratom: Decisão do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil*); a assistência a vítimas de terrorismo (onde é de sublinhar a *Directiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade*, que estabelece um plano de compensação às mesmas e; o financiamento de uma Rede Europeia de Associações de vítimas de terrorismo) e; a investigação de segurança (onde cabe referir a Criação do *European Security Research Programme*).

A Decisão 2001/792/CE, Euratom pode ser consultada em:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT)

[content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT)

A Directiva 2004/80/CE pode ser consultada em:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0080&from=PT)

[content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0080&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0080&from=PT)

anti-terrorista (onde têm grande importância as medidas restritivas da U.E no combate ao terrorismo, desenvolvidas no capítulo 2 *infra*)³⁴; anti-radicalização e recrutamento terrorista³⁵ e; relações externas³⁶.

Ainda no âmbito das relações externas, aproveitamos

³⁴ Que implementa os pilares da Prevenção e da Perseguição. Aqui, há que salientar 3 fases: 1ª fase- implementação de resoluções do CSNU (para mais vide pontos 3.2.2, 4.2.2.2 e 4.2.2.3, *infra*); 2ª fase – implementação de recomendações do GAFI sobre financiamento terrorista (tal levou à Comunicação da Comissão sobre Prevenção e Combate ao Financiamento Terrorista e à Estratégia da U.E sobre Financiamento anti-terrorista) e; 3ª fase – legislação da U.E (aqui, há que salientar a Directiva sobre branqueamento de capitais, que se estendeu ao terrorismo; o Regulamento sobre a entrada e saída de dinheiro na Comunidade; a Regulação sobre informação do pagador acompanhando a transferência de fundos; a Directiva sobre o novo quadro legal para pagamentos no Mercado Interno e; o Código de Conduta para Organizações Não-Lucrativas). Para mais sobre as iniciativas e problemas da acção da U.E no combate ao financiamento terrorista, vide: JAVIER ARGOMANIZ, *The European Union Post-9/11 Counter-terror Policy Response: An Overview*, Fevereiro, 2010, RIEAS: Research Paper, No. 140, pp.9-10; ALEXANDER MACKENZIE, *The European Union's Increasing Role in Foreign Policy Counterterrorism* in *Journal of Contemporary European Research*, Volume 6, número 2, pp.155-157; GAURI KHANDEKAR, *The EU as a Global Actor in Counter Terrorism*, Julho, 2011, pp.12-13.

³⁵ Estas actividades dão cumprimento ao pilar da Prevenção. Neste âmbito, a acção tem sido desenvolvida, principalmente, ao nível dos Estados-membros. No entanto, uma das excepções será a Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, que estudámos no ponto 1.2 *supra*.

³⁶ Este domínio tem em conta os pilares da Prevenção e da Perseguição. A U.E presta apoio ao grupo G-8 do Conselho da Europa e a outros grupos regionais nos seus esforços de criar consenso para o estabelecimento de um regime anti-terrorista internacional.

O Coordenador anti-terrorista da U.E tem ligações próximas com o Comité Anti-Terrorista da ONU, tendo também encorajado outros países a adoptar as 16 Convenções universais sobre terrorismo. Desde 2004 que a U.E organiza diálogos políticos de alto nível com Estados como a Rússia, Índia e Paquistão, tendo também despoletado conversações com o Conselho de Cooperação do Golfo sobre financiamento terrorista (existindo críticas acerca da existência de poucos resultados). Em acordos da U.E com outros países (como a Argélia, o Egipto e o Líbano) têm sido incluídas cláusulas anti-terroristas (no entanto, não têm sido aplicadas medidas restritivas por violação dessas mesmas cláusulas). Por último, refira-se também que a maioria dos países prefere fazer acordos bilaterais (i.e com outros Estados) do que com a U.E. O principal aliado da U.E nesta matéria são os E.U.A.

para salientar que um estudo completo de toda a estratégia anti-terrorista da U.E também tem que ter em conta a relação que esta tem desenvolvido com o seu principal aliado nesta matéria – os E.U.A. Esta relação tem passado por um diálogo relativo à acção conjunta em várias frentes, tais como: combate ao financiamento terrorista; troca de informações entre a U.E e os E.U.A e a protecção da privacidade das informações; fortalecimento do controlo das fronteiras e da protecção de transportes; questões relativas aos detidos por actividades terroristas, tais como a protecção dos seus direitos civis; etc. Um estudo mais aprofundado destas questões escapa ao objecto deste trabalho³⁷.

A existência de várias políticas e actividades, inseridas em diferentes sectores que prosseguem quatro pilares distintos, evidencia a natureza algo dispersa desta estratégia da U.E. Um estudo mais aprofundado de cada um dos sectores que acima referimos também permitirá concluir que os Estados-membros continuam a ser mais activos que a U.E nesta matéria, sendo que uma das excepções será a área da cooperação judicial, onde a U.E tem tido um papel legislativo e harmonizador acima da média. Ainda assim, estas “fragilidades” da U.E, enquanto actor internacional no combate ao terrorismo, têm que ser analisadas num contexto específico: a U.E constitui uma organização internacional de âmbito regional e de integração, não um Estado. Como tal, não se pode esperar desta o mesmo nível de iniciativa que o dos seus Estados-membros, principalmente tendo em conta que algumas áreas ainda são da competência destes últimos. No entanto, não se pode negar, nesta e noutras matérias, que a U.E tem tido um papel fundamental ao nível da coordenação e cooperação entre os seus Estados-membros³⁸.

³⁷ Para um estudo mais desenvolvido da cooperação iniciada pela U.E e pelos E.U.A, no combate ao terrorismo, vide: KRISTIN ARCHICK, *U.S.-E.U Cooperation Against Terrorism*, Setembro, 2013, Congressional Research Service.

³⁸ Neste sentido: ALEXANDER MACKENZIE, *The European Union's Increasing Role in Foreign Policy Counterterrorism* in *Journal of Contemporary European*

1.4. A QUESTÃO DO TERRORISMO NO TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa (TL), composto pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), é o instrumento normativo que reformou a estrutura institucional da U.E, no sentido em que esta hoje se apresenta³⁹.

Certas alterações no funcionamento geral da U.E contribuem para um papel mais eficiente desta no combate ao terrorismo⁴⁰. Estas incluem: a abolição da estrutura em pilares, na medida em que as matérias pertencentes aos ex- 2º e 3º pilares (Política Externa e de Segurança Comum e Cooperação Policial e Judicial em Matéria Penal, respectivamente)- matérias que têm grande importância para o combate ao terrorismo- passam a seguir o método comunitário/deliberação por maioria qualificada (ainda que, em matéria de PESC, ainda subsistam alguns traços do 2º pilar e da sua intergovernamentalidade, com algumas deliberações a serem tomadas por unanimidade), o que facilita a tomada de posições e a adopção de actos; a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança⁴¹; a implementação do

Research, Volume 6, número 2, pp.152-153; GAURI KHANDEKAR, *The EU as a Global Actor in Counter Terrorism*, Julho, 2011, pp.14-16.

³⁹ Para uma análise sucinta dos traços principais do TL, vide:

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm

⁴⁰ Para uma visão detalhada das alterações e contributos trazidos pelo TL para a condução da actuação externa da U.E vide, por todos: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina

⁴¹ Tal cargo foi criado pelo Tratado de Lisboa, sendo a sucessão à figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União proposta pelo Tratado que Estabelece Uma Constituição Para a Europa (TECE) que, como se sabe, não chegou a ser aprovado, dando antes origem ao TL e à figura que agora se refere. Os contornos jurídicos do cargo de Alto Comissário são apresentados no art. 18º TUE, cabendo-lhe conduzir a PESC e assegurar a coerência da acção externa União, enquanto presidente do Con-

Serviço Europeu de Acção Externa⁴²; etc.

Relativamente às alterações específicas referentes ao terrorismo, indicaremos os novos traços essenciais, distinguindo entre as matéria relativas à segurança interna e as matérias que prosseguem a acção externa (onde falaremos da segurança externa, das políticas externas da U.E e das ferramentas da U.E na prossecução da sua acção externa)⁴³.

Sobre as primeiras, repetimos a referência ao processo de despilarização, pelo que as matérias do ex-3º pilar passam a seguir o método comunitário de deliberação, a estar sujeitas à fiscalização jurisdicional integral do Tribunal de Justiça da U.E (TJUE) e a permitir um papel mais activo do Parlamento Europeu na tomada, informação e controlo de actos, principalmente no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) e das medidas restritivas aplicadas no seu seio, como teremos oportunidade de ver mais à frente⁴⁴. Ainda sobre o ELSJ, note-se que, comparativamente com os seus antecessores, o TL explicita melhor quais os objectivos desse mesmo Espaço (onde se inclui o combate ao terrorismo, quer implicitamente – em sede dos objectivos – quer explicitamente – em sede das medidas restritivas aplicadas neste âmbito, como depois veremos), dispondo o art. 3º, nº2 TUE que: *a União proporciona aos seus*

selho (na sua formação de Negócios Estrangeiros) e vice-presidente da Comissão.

⁴² O Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) é um órgão instituído pelo TL com vista à execução da política externa da União Europeia (UE). Encontra-se sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, apoiando-o na execução dos seus mandatos, relativamente: à condução e elaboração da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, inclusive para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); à presidência do Conselho Europeu dos Negócios Estrangeiros; à vice-presidência da Comissão no domínio das relações externas. Para mais, vide:

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_pt.htm

⁴³ Para uma análise mais detalhada das alterações trazidas pelo TL em matéria de terrorismo, vide: THOMAS RENARD, *EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty*, Setembro, 2012, Center on Global Counterterrorism Cooperation

⁴⁴ Ponto 2.2 *infra*.

cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. Assistimos também a novas entidades no combate ao terrorismo, sendo que uma das alterações mais importantes se registou no seio da Comissão - a antiga Direcção-Geral (DG) para a Justiça, Liberdade e Segurança foi, em 2010, dividida em duas DG's que tratam de aspectos distintos do terrorismo: a DG para Assuntos Internos e a DG para a Justiça. O TL também reforçou o papel da EUROPOL, EUROJUST e FRONTEX ao conferir-lhes personalidade jurídica, podendo estas agências agora celebrar acordos internacionais. Ao Parlamento Europeu foi também conferida competência para controlar a actuação das agências referidas. Por último, foi também criado, no seio do Conselho Europeu, um novo Comité Permanente em matéria Segurança Interna (COSI) que reforça a actividade da U.E nesta sede através, nomeadamente, da coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados-membros⁴⁵.

No âmbito da segurança externa, começamos por repetir as alterações que referimos no parágrafo anterior. Isto porque apesar de, teoricamente, as matérias do ELSJ (onde se inserem as matérias do antigo 3º pilar, relativo à Cooperação Policial e Judicial em Matéria Penal e à Justiça e Assuntos Internos), estarem organizadas como um ponto de acção interna da U.E, na prática também denotam uma vocação para a actuação e segurança externas da U.E (veja-se a matéria de concessão asilos, vistos, controlo de fronteiras e o próprio combate ao terrorismo). Adicionalmente, há que referir o *ius tractuum* (faculdade para celebrar acordos internacionais) expressamente conferido à U.E, como consequência da personalidade jurídico-

⁴⁵ Art. 71º TFUE.

internacional que o TL lhe concede, e a competência dada ao Parlamento Europeu para aprovar ou recusar qualquer acordo internacional celebrado pela U.E no âmbito das matérias relacionadas com a Justiça e Assuntos Internos. O Parlamento Europeu já fez uso desta sua competência quando, em 11 de Fevereiro de 2010, se opôs à conclusão de um projecto de acordo entre a U.E e os E.U.A sobre troca de informações financeiras, que tinha como objectivo controlar o destino de fundos utilizados em grupos ou actividades terroristas.

Em matéria de política externa, o TL não cria nenhuma política especificamente direccionada para o combate ao terrorismo (existe sim, desde 2005, a Estratégia Anti-Terrorista que atrás estudámos), pelo que a sua relevância é marginal ou indirecta (i.e, depende das acções e diálogos sobre terrorismo que a U.E iniciar, com base nas competências que o TL lhe confere). No entanto, para além da vocação externa do ELSJ, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) não é completamente alheia ao fenómeno do terrorismo, pelo que o TUE faz especial referência ao mesmo no âmbito do sub-domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Com efeito, o art. 43º, nº1 TUE precisa que todas as missões referidas no art. 42º, nº1, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares⁴⁶, *podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território*⁴⁷ Em teoria, estas missões são aptas

⁴⁶ As chamadas *Missões de Petersberg* (instituídas pela Declaração de Petersberg de 1992), inserem-se no domínio PESC, mais concretamente no seu sub-domínio da PCSD, estando reguladas no art. 42º TUE. Para mais sobre estas missões, vide: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_pt.htm

⁴⁷ Assim, não há dúvida de que o combate à ameaça terrorista se insere na acção externa da U.E, quer na sua vertente PESC (com uma referência normativa directa no que concerne ao sub-domínio da PCSD), quer na sua vertente não PESC, permitindo a adopção de medidas restritivas para fazer face a essa realidade (a prática da U.E já ia nesse sentido, ainda antes das inovações introduzidas pelo TL), assunto que desenvolveremos com mais detalhe no capítulo 2º.

Para mais sobre o combate ao fenómeno terrorista através da PESC, vide: CHRISTOPHE HILLION, *Fighting terrorism through the EU Common Foreign and Secu-*

prosseguir os objectivos da *Prevenção* e da *Perseguição* da estratégia anti-terrorista da U.E⁴⁸.

Por fim, existem duas ferramentas de condução da acção externa da U.E (para além dos acordos internacionais que, mais do que uma ferramenta, constituem um traço essencial da personalidade jurídico-internacional da U.E) que podem ser utilizadas no combate ao terrorismo: a cláusula de solidariedade e as medidas restritivas. A cláusula de solidariedade vem regulada no art. 222º TFUE. O seu 1º parágrafo refere que a União e os seus Estados-Membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, mobilizando todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros. No que concerne à prevenção de ameaças terroristas no território dos Estados membros, a alínea a) melhor precisa que a actuação conjunta da U.E e dos seus Estados-membros visará: proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista e; prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista. Daqui se retiram dois pontos interessantes: em primeiro lugar, apesar da cláusula de solidariedade se encontrar regulada, nos tratados, como uma ferramenta de condução da acção externa da U.E, a sua utilidade prática parece estar mais vocacionada para a segurança interna do território da U.E e dos seus Estados-membros (no entanto, também é verdade que prossecução da acção externa da U.E e a protecção do território dos seus Estados-membros são

city Policy, Janeiro, 2014, disponível em:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2383243

⁴⁸ Lembremos que o objectivo da *Prevenção* visa evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas principais que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento, na Europa e *internacionalmente* (realce nosso). Da mesma forma, o objectivo da *Perseguição* procura perseguir e investigar os terroristas na fronteiras da U.E e *no mundo* (realce nosso, também).

duas realidades algo interligadas, ainda que distintas); em segundo lugar, fica a dúvida de saber se a cláusula de solidariedade poderá ser utilizada para auxiliar um Estado-membro que se encontra sob ameaça de um ataque terrorista a ser perpetrado por entidades relacionadas com outro Estado-membro, a tomar acção directa contra este último (posição, até agora, meramente académica mas que serve para ilustrar as potencialidades do âmbito material desta cláusula). As medidas restritivas são a segunda ferramenta que poderá ser utilizada pela U.E para fazer face ao terrorismo. No entanto, o seu âmbito material é bem mais lato, podendo também ser utilizadas para prosseguir outros objectivos do ELSJ, assim como outras vertentes da acção externa da U.E. A utilização destas medidas no combate ao terrorismo constitui o cerne deste estudo, pelo que trataremos do seu regime e demais aspectos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO II - AS MEDIDAS RESTRITIVAS DA UNIÃO EUROPEIA NO COMBATE AO TERRORISMO

2.1. ASPECTOS INICIAIS

As medidas restritivas (por vezes também referidas como *medidas administrativas*⁴⁹ ou *medidas que se revelarem necessárias*⁵⁰) são um dos instrumentos mais importantes, empregues pela União Europeia na prossecução da sua actuação externa⁵¹. Instrumentos esses que, como melhor teremos oport-

⁴⁹ Vide art. 75º, 1º parágrafo TFUE.

⁵⁰ Vide art. 215º, nº1 TFUE.

⁵¹ O termo *actuação externa*, é aqui utilizado num sentido lato, sendo mais abrangente do que o macro-domínio na U.E, que é a *acção externa*. A acção externa da U.E encontra-se consagrada na Parte V do TFUE, englobando domínios como: a política comercial comum; a cooperação com os países terceiros e a ajuda humanitária; as medidas restritivas; os acordos internacionais; as relações da União com as organizações internacionais e os países terceiros e delegações da União e; a cláusula de solidariedade. Da *acção externa*, ficam de fora outros domínios da U.E, quer externos, quer internos (mas com vocação externa). Esta distinção será importante,

tunidade de ver, têm uma natureza positiva ao invés de negativa, na medida em que se destinam a alterar o comportamento dos seus destinatários (e não propriamente a puni-los), para respeito dos princípios de Direito Internacional e da actuação externa da União.

As medidas restritivas encontram-se consagradas no direito originário da U.E (i.e, nos Tratados), em duas sedes: em primeiro lugar, no art. 75º TFUE, relativamente ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ); em segundo lugar, no art.215º TFUE, atinente à acção externa da U.E.

Note-se que quer por via da sua organização no texto dos Tratados, quer por via dos seus objectivos, as medidas restritivas constituem ferramentas de condução da acção externa da União⁵² ou da construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da mesma, não representando políticas *per si*, mas antes instrumentos de condução dessas políticas⁵³.

devido à previsão da aplicação de medidas restritivas no domínio do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (um domínio que, embora primordialmente interno e não inserido na *acção externa* da U.E, comporta uma vertente externa, que justifica a sua inserção no domínio ainda maior da *actuação externada U.E*). Como tal, a *actuação externa da U.E*, inclui quer a *acção externa da U.E*, quer outros domínios externos (ou internos com implicações externas), não previstos nesta última.

Para um uso similar do termo *actuação externa*, com um delineamento mais aprofundado da possibilidade dos seus contornos materiais, vide: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, pp.93-123

⁵² Também pela sua organização metodológica e normativa, outros exemplos de instrumentos/ferramentas de condução da acção externa por parte da U.E serão: os acordos internacionais (arts. 216º-219º TFUE) como tradução da personalidade jurídica da U.E após o Tratado de Lisboa e da sua consequente competência de *ius tractum* e; a cláusula de solidariedade (art.222º TFUE), especialmente importante para actuação ao nível de ataques terroristas.

⁵³ Refira-se que, no que toca às medidas restritivas desenvolvidas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da União (PESC), o Comité Político e de Segurança, os grupos de trabalho geográficos e o grupo RELEX do Conselho da U.E, o Serviço Europeu de Acção Externa, a Comissão Europeia e o comité COREPER II, têm a função de as desenvolver em coordenação com outras iniciativas de política externa. Neste sentido, vide: FRANCESCO GIUMELLI/PAUL IVAN, *The effectiveness of EU sanctions, An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, Novembro, 2013, European Policy Center Issue Paper Nº 76, p.5.

Estudaremos de seguida os dois regimes normativos indicados. Posteriormente, analisaremos os princípios que regem a aplicação de medidas restritivas pela União, culminando com uma avaliação da finalidade e eficiência das mesmas.

2.2. AS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICÁVEIS NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA (ELSJ)

Este regime encontra-se previsto no art. 75º TFUE, cuja redacção é a seguinte:

Artigo 75.

(ex-artigo 60.TCE)

Sempre que seja necessário para realizar os objetivos enunciados no artigo 67. no que respeita à prevenção do terrorismo e das atividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenómenos, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem um quadro de medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o congelamento de fundos, activos financeiros ou ganhos económicos que pertençam a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, ou de que estes sejam proprietários ou detentores.

O Conselho, sob proposta da Comissão, adopta medidas para dar execução ao quadro referido no primeiro parágrafo.

Os actos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.

Como podemos ver, temos duas fases a nível procedimental. Numa primeira fase, o Parlamento Europeu e o Conselho⁵⁴ definem, através do processo legislativo ordinário⁵⁵, um

⁵⁴ Note-se que o Conselho refere-se ao Conselho da U.E, uma instituição da U.E que não deve ser confundida com o Conselho Europeu, outra sua instituição. Enquanto que o Conselho Europeu (regulado no art. 15º TUE) representa os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, define as orientações e prioridades políticas

quadro de medidas aplicáveis. Numa segunda fase, o Conselho (sob proposta da Comissão), adopta medidas que dão execução ao quadro de medidas definido na primeira fase.

A nível formal, na 1ª fase, a definição do quadro de medidas aplicáveis é feita através da adopção de um regulamento⁵⁶. Na 2ª fase, o Conselho dá execução ao quadro de medidas definido por regulamento através, claro está, da adopção de medidas.

A nível material, tais medidas são aplicadas na prossecução dos objectivos delineados no art. 67º TFUE. Tal reporta-se aos objectivos do ELSJ⁵⁷, que incluem a protecção das fron-

gerais da U.E e não exerce função legislativa, o Conselho (regula no art. 16º TUE) é composto por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial (o ministro concreto depende de cada formação do Conselho), define as políticas, exerce funções de coordenação e também exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, competências legislativas e orçamentais.

⁵⁵ O processo legislativo ordinário encontra-se definido no art. 294º TFUE, consistindo num processo de co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho, que todavia se inicia com uma proposta da Comissão, tal como referido no nº2 desse mesmo artigo. O processo culmina com a adopção de um acto legislativo (uma vez que, segundo o art. 289º, nº3 TFUE, *os actos adoptados por processo legislativo constituem actos legislativos*). Em teoria, segundo o art. 289º, nº1 TFUE, tal acto legislativo pode ter a forma de um regulamento, de uma directiva ou de uma decisão.

⁵⁶ Os actos jurídicos da União encontram-se referidos no art. 288º TFUE. O regulamento é referido à cabeça como tendo carácter geral e como sendo obrigatório em todos os seus elementos, para além de ser directamente aplicável em todos os Estados-membros. Como tal, apresenta diversas semelhanças com o regulamento administrativo do direito português, caracterizado pela sua normatividade (generalidade e abstracção) e obrigatoriedade. No caso concreto, tal regulamento será um regulamento legislativo, por força do art. 289º, nº3, uma vez que terá sido adoptado através do processo legislativo ordinário.

⁵⁷ O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça ocupa o Título V da Parte III do TFUE, consistindo numa política e acção interna da União. Inclui matérias como: as políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e imigração; a cooperação judiciária em matéria civil; a cooperação judiciária em matéria penal e; a cooperação policial. A maioria das decisões nesta área são tomadas por maioria qualificada, seguindo o processo legislativo ordinário (co-decisão do Parlamento Europeu e do Conselho), evidenciado uma adopção do método comunitário, por oposição ao método intergovernamental (decisão do Conselho por unanimidade, quer persiste principalmente nas matérias relacionadas com a PESC). As matérias pertencentes ao

teiras internas, o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas e a prossecução da segurança, através da prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia, por força de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridade policiais, judiciárias e outras competentes. No entanto, o art. 75º, 1º parágrafo TFUE precisa mais, na medida em que refere a realização desses objectivos *no que respeita à prevenção do terrorismo e das actividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenómenos*. Assim, temos aqui uma referência expressa ao terrorismo e fenómenos conexos, enquanto principal âmbito de aplicação de medidas restritivas no quadro do ELSJ. Adicionalmente, o preceito precisa ainda mais o escopo material das medidas em causa, dispondo que as mesmas são *relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o congelamento de fundos, activos financeiros ou ganhos económicos*⁵⁸. Se efecturamos uma comparação entre a finalidade e âmbito material destas medidas e a estratégia anti-terrorista da U.E, apresentada no capítulo 1º deste estudo⁵⁹, veremos que aquelas parecem melhor enquadrar-se na área material do *Financiamento anti-terrorista* que, segundo a lógica antes apresentada, melhor desenvolve os objectivos da *Prevenção e Perseguição* dessa estratégia.

ELSJ englobam, na sua maioria, as áreas antigamente pertencentes ao 3º pilar da União Europeia (antes da extinção da estrutura em pilares com o Tratado de Lisboa), relativo à *Cooperação judicial e policial em matéria penal*, trazendo-as para um mesmo domínio que segue o método comunitário. No entanto, já antes de Lisboa que algumas matérias tinham sido transferidas para o método (ou, na altura, pilar) comunitário, nomeadamente as questões relacionadas com asilo, imigração e cooperação judicial em matéria civil (transferência operada pelo Tratado de Amesterdão). Para mais sobre o ELSJ, vide:

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/freedom_security_justice_en.htm

⁵⁸ Note-se que, embora as medidas tenham que dizer respeito aos movimentos de capitais e aos pagamentos, nada obriga a que consistam em *congelamento de fundos, ativos financeiros ou ganhos económicos*. Com efeito, tal enumeração é meramente exemplificativa, como é evidenciado pela utilização do termo *como*.

⁵⁹ Ponto 1.3 *supra*.

Relativamente ao âmbito subjectivo, as medidas aplicam-se a *peçoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais*, conquanto sejam *proprietários ou detentores* das quantias financeiras em causa.

A nível de aplicação espacial/territorial, as medidas podem ser aplicadas no território da União⁶⁰, principalmente para protecção das fronteiras internas e para controlo das fronteiras externas, criando um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Por último, o 3º parágrafo deste artigo dispõe que *os actos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas*. Tal será melhor analisado no 4º capítulo deste trabalho, que versa sobre o controlo jurisdicional das medidas restritivas da U.E no combate ao terrorismo⁶¹.

Terá ainda interesse registar as principais alterações introduzidas pela Tratado de Lisboa face ao regime anterior (que constava do Tratado da Comunidade Europeia – TCE- , sucedido pelo atual TFUE), cuja redacção (dada pelo Tratado de Nice), era a seguinte:

Artigo 60.º TCE

1. Se, no caso previsto no artigo 301.º, for considerada necessária uma acção da Comunidade, o Conselho, de acordo com o procedimento previsto no artigo 301.º, pode tomar, relativamente aos países terceiros em causa, as medidas urgentes necessárias em matéria de movimentos de capitais e de paga-

⁶⁰ Incluindo aqui as empresas ou outras entidades constituídas pelos Estados-membros ou sob as suas leis e ainda em relação a qualquer negócio jurídico que se realize no seu todo ou em parte na União Europeia. Neste sentido, vide: documento do Conselho, *Factsheet – EU restrictive measures*, de 27/04/14, p.3. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf

Na doutrina, vide: DIOGO GUERREIRO DUARTE, *As medidas restritivas enquanto instrumento da acção externa europeia, Perspectivas gerais sobre as medidas restritivas à luz do Tratado de Lisboa*, p.17.

⁶¹ Especificamente, ponto 4.1 *infra*.

mentos.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 297.º, e enquanto o Conselho não tiver tomado medidas ao abrigo do n.º 1, um Estado-membro pode, por razões políticas graves e por motivos de urgência, tomar medidas unilaterais contra um país terceiro relativamente aos movimentos de capitais e aos pagamentos. A Comissão e os outros Estados-membros serão informados dessas medidas, o mais tardar na data da sua entrada em vigor.

O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode decidir que o Estado-membro em causa deve alterar ou revogar essas medidas. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu das decisões tomadas pelo Conselho.

Em primeiro lugar, refira-se que o ex- art. 60º TCE se enquadrava na Parte III do TCE, referente à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, mais precisamente no seu capítulo 4º, relativo aos capitais e pagamentos. O actual art. 75º enquadra-se no domínio do ELSJ (Título V da Parte III do TFUE, que engloba as políticas e acções internas da União), no seu 1º capítulo (relativo às disposições gerais), que também trata (indirectamente) das questões relativas à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais (ainda que este domínio seja agora parte do Título IV da mesma Parte III do TFUE). No fim de contas, as medidas restritivas passaram de um domínio para outro, apesar de continuarem enquadradas numa política e acção interna da U.E. Ainda assim, ao fim e ao cabo, são domínios relacionados. Note-se também que, no que concerne à sua tipologia, as medidas continuam a dizer respeito aos movimentos de capitais e pagamentos, capítulo onde estavam enquadradas no quadro normativo anterior.

Apesar destas similitudes de enquadramento, é inegável que o Tratado de Lisboa melhor precisa e restringe o âmbito de aplicação destas medidas. Enquanto que o TCE se referia a

medidas urgentes necessárias em matéria de movimentos de capitais e de pagamentos, o TFUE acrescenta que as mesmas podem ser adoptadas quando for necessário para realizar *os objectivos enunciados no artigo 67. no que respeita à prevenção do terrorismo e das actividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenómenos*. Assim, o domínio material passa a ser bastante mais preciso - terrorismo e actividades conexas, dentro dos objectivos do ELSJ – permitindo concluir que, apesar das áreas do regime anterior e do actual regime estarem relacionadas, na prática, as medidas adoptadas prosseguem objectivos bastantes distintos.

Também se registam diferenças a nível procedimental. No antigo regime, as medidas eram delineadas (por força da remissão do ex-art. 60º TCE para o ex-art. 301º TCE) através da adopção de uma posição comum ou através de uma acção comum do Conselho, seguindo os termos da Política Externa de Segurança Comum (PESC), sendo as medidas posteriormente tomadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. No actual regime, temos uma base jurídica autónoma que se afasta das disposições da PESC. Com efeito, no primeiro momento, a posição ou acção comum PESC do Conselho é substituída por um regulamento adoptado conjuntamente pelo Conselho e Parlamento Europeu, seguindo o processo legislativo ordinário. No segundo o momento, o processo é mais semelhante, visto que o Conselho, sob proposta da Comissão, continua a adoptar medidas para dar execução ao quadro delineado no primeiro momento.

Ao nível da aplicação subjectiva das medidas, temos uma nova base jurídica que permite a aplicação destas medidas também a *pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais* (categoria antes não prevista), mas já não a *países terceiros* (como previsto no regime anterior).

Outra alteração oriunda do TL é a qualificação das *medidas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos*

como *medidas administrativas* e a sua enumeração não taxativa⁶².

Por último, o Tratado de Lisboa acrescenta que *os actos referidos compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas*⁶³.

2.3. AS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICÁVEIS NO ÂMBITO DA ACÇÃO EXTERNA DA U.E

Tal regime encontra-se previsto no art. 215º TFUE, cuja redacção é a seguinte:

Artigo 215º

(ex-artigo 301º TCE)

1. *Quando uma decisão, adoptada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adopta as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto.*

2. *Quando uma decisão, adoptada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adoptar, de acordo com o processo a que se refere o nº1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais.*

3. *Os actos referidos no presente artigo compreendem*

⁶² Tal enumeração consagra normativamente a prática anterior da U.E. Veja-se que apesar do art. 60º do antigo TCE não fazer referência à aplicação das medidas a entidades não-estatais, o documento de 7/062004 do Conselho, intitulado *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, dispendo no seu ponto 7 que *the Council stands ready to impose sanctions, where necessary, against non-state actors*.

⁶³ Sobre esta matéria, vide ponto 4.1. *infra*.

as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.

A nível subjectivo, as medidas podem ser aplicadas a duas categorias de sujeitos: a países terceiros e; a pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou a entidades não estatais.

A nível procedimental, há que distinguir entre a categoria de sujeitos a que as medidas se aplicam.

Relativamente a países terceiros, mantém-se a estrutura em duas fases. Em primeiro lugar temos uma decisão adoptada em conformidade com as disposições da Política Externa de Segurança Comum (PESC)⁶⁴⁻⁶⁵, pelo que terá que ser tomada pelo Conselho e pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade⁶⁶. Tal decisão determinará a *interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros*. Numa 2ª fase, o Conselho poderá adoptar as medidas que se revelaram necessárias a esse

⁶⁴ Com efeito, o nº1 do preceito refere uma *decisão, adotada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia*, operando uma remissão para as *disposições específicas relativas à política externa e dessegurança comum*.

⁶⁵ A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) encontra-se regulada nos arts. 21º a 46º TUE. Insere-se no Título V do TUE, que versa sobre as *Disposições gerais relativas à acção externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum*. Assim, ainda que a acção externa se encontre principalmente regulada na Parte V do TFUE, o Título V do TUE inequivocamente insere a PESC no macro-domínio da acção externa. Segundo o art. 24º, nº1 TUE, a PESC abrange (no que toca à competência da U.E) *todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*. Assim, a PESC divide-se principalmente numa Política Comum de Segurança e Defesa (a vertente da PESC que foi alvo de maior desenvolvimento pelo TL, culminando na sua autonomização – no âmbito da PESC – nos arts. 42º a 46º TUE) e nas restantes áreas da PESC que não se prendem com a Política Comum de Segurança e Defesa.

Para mais sobre o delineamento da PESC à luz do TL, incluindo a sua natureza jurídica, métodos de deliberação, sindicabilidade e sub-domínios, vide: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, pp.393-452.

⁶⁶ Esta é a regra geral em matéria de PESC, por força do art. 31º, nº1 TUE. Tal constitui um resqúicio do método de deliberação intergovernamental pré- Tratado de Lisboa (típico do ex- 2º pilar, onde se inseria a PESC), marcado pela adopção de acções ou posições comuns por unanimidade.

contexto, desde que seja apresentada proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, com posterior deliberação do Conselho por maioria qualificada.

No que concerne a pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou a entidades não estatais, o nº2 do art. 215º TFUE opera uma remissão, quase integral, para o regime do nº1 (o regime exposto no parágrafo acima), apenas substituindo a redacção de uma decisão que determine a *interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros*, por uma decisão que permita a adopção de medidas restritivas quanto a esta categoria de sujeitos

Note-se que, em ambos os casos, o Parlamento Europeu tem direito a ser informado pelo Conselho acerca adopção das decisões em causa.

A nível formal, os actos adoptados na 1ª fase constituem decisões⁶⁷. Note-se que estas decisões, contrariamente aos regulamentos adoptados ao abrigo do art. 75º TFUE, são actos jurídicos não legislativos, uma vez que não são adoptados segundo o processo legislativo ordinário ou especial⁶⁸. Na 2ª fase, apenas se refere que o Conselho, deliberando por maioria qualificada, *adapta as medidas que se revelarem necessárias*, não referindo nenhum acto jurídico específico para adopção

⁶⁷ Segundo o art. 288º, 4º parágrafo TFUE, *a decisão é obrigatória em todos os seus elementos e quando designa destinatários*, só é obrigatória para estes. Assim, a decisão é semelhante ao acto administrativo, no direito administrativo português, caracterizado pelo seu carácter individual e concreto.

⁶⁸ O art. 289º, nº2 TFUE refere que constitui um processo legislativo especial os casos de *adopção de um regulamento, de uma directiva ou de uma decisão pelo Parlamento Europeu, com a participação do Conselho, ou por este, com a participação do Parlamento Europeu*. Neste caso, o Parlamento Europeu não participa no processo, apenas tendo um direito a ser informado do mesmo. Adicionalmente, ainda que fosse seguido um processo legislativo, os actos adoptados nunca poderiam ser legislativos, uma vez que os arts. 24º, nº1, 2º parágrafo TUE e 31º, nº1, 1º parágrafo TUE, expressamente dispõem que, em matéria de PESC, *fica excluída a adopção de actos legislativos*.

das mesmas. Considerando que o art. 288º TFUE apenas apresenta como actos jurídicos obrigatórios os regulamentos, as directivas e as decisões e tendo em conta que a finalidade das directivas é a harmonização de disposições legislativas e que os seus destinatários são os Estados-membros, resta concluir que as medidas do Conselho apenas poderão ser adoptadas por decisão ou por regulamento.

A nível material, as medidas restritivas adoptadas ao abrigo do art. 215º TFUE inserem-se no macro-domínio da acção externa da U.E e têm por base uma decisão prévia adoptada pelo Conselho ao abrigo das disposições que regem a PESC. Como tal, as medidas aplicadas pelo art. 215º TFUE prosseguem os objectivos acção externa em geral da U.E (onde também pode estar inserida a PESC, sua parte integrante), mas com uma origem numa decisão adoptada com base na acção externa da U.E, na sua vertente PESC⁶⁹. Relacionando estas questões com o terrorismo, não existe dúvida de que o combate a este fenómeno se insere na acção externa da U.E (PESC ou não PESC), devido à sua vocação externa. Bastará lembrar que a consagração, com o Tratado de Lisboa, da possibilidade de aplicação destas medidas a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, cristaliza aquilo que já era a prática da U.E, iniciada após o ataque terrorista do 11 de Setembro de 2001⁷⁰. Especificamente sobre a PESC, o TUE faz especial referência ao fenómeno terrorista no âmbito do sub-

⁶⁹ Neste sentido: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, pp.372-373

⁷⁰ Com efeito, tais medidas começaram a ser aplicadas na sequência da aprovação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo encontrado o seu fundamento não apenas nos ex-artigos 60º e 301º do TCE, mas também por vezes na cláusula de flexibilidade prevista no ex- art. 308º TCE, que requeria a aplicação da regra da deliberação por unanimidade no Conselho. Tais medidas foram adoptadas através de actos de direito derivado aprovados no quadro PESC, assim como através de regulamentos aprovados no quadro do ex- 1º pilar. Neste sentido, vide MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, p.374.

domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) - como já atrás referimos ⁷¹ - pelo que não se pode pôr em dúvida que as medidas restritivas no domínio da acção externa PESC, também podem destinar-se a combater o terrorismo.

A nível espacial/territorial, remetemos para os entendimentos expostos acerca da jurisdição material das medidas aplicadas no âmbito do ELSJ. No entanto, uma vez que as medidas aplicadas no âmbito da acção externa podem ter uma projecção exterior maior que as aplicadas no âmbito do ELSJ, a U.E terá que ser mais cautelosa no respeito pelo princípio da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados ⁷².

Finalmente, tal como no art. 75º TFUE, o 3º parágrafo deste artigo dispõe que *os actos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas*.

Comparemos agora as principais alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa, face ao regime anterior, que era o seguinte:

Artigo 301º TCE

Sempre que uma posição comum ou uma acção comum adoptada nos termos das disposições do Tratado da União Europeia relativas à política externa e de segurança comum prevejam uma acção da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, toma as medidas urgentes necessárias.

A principal alteração regista-se com a ampliação do

⁷¹ Ponto 1.4 *supra*.

⁷² Princípio reconhecido de Direito Internacional. No entanto, tal não impede a existência de território político da União fora das fronteiras físicas dos seus Estados-membros, à luz do princípio do pavilhão, também ele consagrado em Direito Internacional. Assim, a jurisdição política da U.E abarca a jurisdição política extraterritorial dos seus Estados, como por exemplo, os transportes aéreos e marítimos sob a jurisdição de um desses Estados. Neste sentido, vide: documento do Conselho, *Factsheet – EU restrictive measures*, de 27/04/14, p.3.

âmbito subjectivo de aplicação das medidas restritivas em causa a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais⁷³.

A nível procedimental, o TL manteve a duas fases para adopção de medidas restritivas (aprovação de um acto no domínio da PESC com fundamento no TUE, com posterior aprovação de um acto ao abrigo do 215º TFUE/ ex-art. 301º TCE), mas com diferentes regras. Ainda que se mantenha a regra da deliberação por unanimidade durante a 1ª fase e da deliberação por maioria qualificada na 2ª fase⁷⁴, consagra-se um direito de informação do Parlamento Europeu, durante a última fase, alterando-se também a competência institucional para apresentar uma proposta de medidas a serem adoptadas, que passa a ser não só da Comissão, mas agora também do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança⁷⁵.

A nível formal, o acto jurídico adoptado durante a 1ª fase passa a consistir uma decisão e já não uma acção ou posição comum⁷⁶.

⁷³ No entanto, como já tivemos oportunidade de ver, tal apenas codifica aquilo que já era a prática da U.E, após os ataques do 11 de Setembro de 2001.

⁷⁴ Concordamos com MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, quando afirma que *o novo artigo 215º é, não obstante a unidade da União Europeia e a atribuição de personalidade jurídica uma a esta, uma expressão da dualidade metodológica da acção externa da União traduzida na sujeição a regras e procedimentos específicos – em especial em termos de procedimento de decisão e controlo jurisdicional – e, nessa medida, da não supressão completa da estrutura em pilares*. Vide: *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, p.373.

Note-se também que a deliberação do Conselho por maioria qualificada, durante a 2ª fase, dificilmente terá o efeito útil de facilitar a aprovação de medidas face à regra da unanimidade, uma vez que essa aprovação tem que ter por base uma 1ª decisão adoptada pela mesma instituição (o Conselho) segundo as regras que regem a PESC, incluindo a deliberação por unanimidade.

⁷⁵ A apresentação de proposta pelo Alto Representante presume-se, na parte que se prende com a PESC e a anterior decisão tomada no quadro desta. Neste sentido: MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA - *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, p.375

⁷⁶ Esta era a forma maioritária dos actos adoptados ao abrigo do ex- 2ª pilar (Política Externa de Segurança Comum), antes da dissolução da estrutura pilaresca e da con-

Por último, tal como no art. 75º TFUE, a fórmula “os actos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas”, representa também uma alteração introduzida pelo TL.

2.4. BREVE COMPARAÇÃO ENTRE O REGIME DAS MEDIDAS RESTRITIVAS ADOPTADAS NO ÂMBITO DO ELSJ E AS MEDIDAS RESTRITIVAS ADOPTADAS NO ÂMBITO DA ACÇÃO EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

Em jeito de síntese sobre o regime das medidas restritivas da U.E, exposto ao longo dos últimos sub-capítulos, deixamos aqui o seguinte quadro comparativo dos traços principais de cada uma das bases jurídicas analisadas⁷⁷:

<i>Medidas Restritivas</i>	<i>Âmbito PESC</i>	<i>Âmbito Não PESC</i>
Base Jurídica	<i>Art.215º TFUE + 23º a 46º TUE</i>	<i>Art.75º TFUE + 67º TFUE</i>
Órgão/s competente/s	Conselho	Conselho + Parlamento Europeu
Proposta	Comissão + Alto Representante (art.215º do TFUE)	Comissão
Acto jurídico	<i>Decisão</i> (procedimento não legislativo – art.24º/1 TUE)	<i>Regulamento</i> (procedimento legislativo ordinário – art.294º TFUE)
Jurisdição	Âmbito Territorial da União Europeia e âmbito legislativo da União e Estados-membros	Âmbito Territorial da União Europeia e âmbito legislativo da União e Estados-membros

2.5. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DAS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICADAS PELA UNIÃO EUROPEIA

Vistas as formalidades para a adopção de medidas restritivas pela União, há agora que estudar os princípios jurídi-

sagração de novos tipos de actos jurídicos, operada pelo TL.

⁷⁷ Este quadro foi primeiramente desenvolvido por DIOGO GUERREIRO DUARTE, no seu estudo *As medidas restritivas enquanto instrumento da acção externa europeia, Perspectivas gerais sobre as medidas restritivas à luz do Tratado de Lisboa*, p.19. Pela sua clareza, procedeu-se à sua adaptação para este trabalho.

cos⁷⁸ que regem essa mesma adoção e aplicação⁷⁹ (alguns previstos nos textos dos Tratados, outros não⁸⁰).

Antes de mais, a aplicação de sanções por parte da U.E, não a isenta de cumprir as obrigações que tem, no âmbito do Direito Internacional. Assim sendo, há que cumprir os princípios de Direito Internacional⁸¹.

⁷⁸ Os princípios jurídicos constituem proposições valorativas gerais, que ajudam na revelação, interpretação e preenchimento de lacunas de regras jurídicas. Para uma tentativa de distinção entre regras jurídicas e princípios jurídicos, no sentido dos primeiros constituírem comandos jurídicos definitivos (aplicação na íntegra) e dos últimos representarem comandos de optimização (aplicação na medida do possível, tendo em conta o caso concreto), vide: ROBERT ALEXÝ, *On the structure of legal principles*. Ratio Juris, v.13, n.13. Setembro 2000. pp.294-304

⁷⁹ Sobre este tema, vide: DIOGO GUERREIRO DUARTE, *As medidas restritivas enquanto instrumento da acção externa europeia, Perspectivas gerais sobre as medidas restritivas à luz do Tratado de Lisboa*, pp.24-27. Note-se que este autor retira um princípio adicional (o princípio da eficácia) de dois outros princípios (os princípios da necessidade e da proporcionalidade), afirmando *que o princípio da eficácia é o fundamento da monitorização das medidas restritivas e da sua revisão, da sua renovação ou da sua revogação*. Este autor também refere mais dois princípios (explicitando que se tratam de princípios técnicos, não de princípios jurídicos): flexibilidade e exactidão (este último, nas suas palavras, sugestão sua). Como veremos mais à frente (no ponto 2.6), a flexibilidade na aplicação e alteração da tipologia das medidas restritivas está presente nas diferentes finalidades que estas assumem ao longo do tempo.

⁸⁰ De facto, para além dos Tratados (TUE e TFUE) existem, pelo menos, mais quatro textos com contributos importantes nesta matéria: *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, de 2004; *EU Best Practices for the effective implementation of restrictive Measures*, de 2008; *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, de 2012; *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy- New elements*, de 2013.

⁸¹ Tal inclui os princípios cogentes e commumente reconhecidos de Direito Internacional Público (como o princípio da resolução pacífica dos conflitos ou já referido princípio da não-ingerência nos assuntos domésticos de Estados terceiros) e de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Neste último insere-se, obviamente, o respeito pela dignidade da pessoa humana. Neste sentido, veja-se o ponto 3 dos *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* de 07/06/04, onde se dispõe que *the Council will impose autonomous EU sanctions (...)to uphold respect for human rights, democracy, the rule of law and good governance (...)and in full conformity with our obligations under international law*. Veja-se que a promoção da democracia e dos direitos humanos também constituem princípios que

Passando a princípios mais específicos das medidas restritivas, a adopção e aplicação destas deve conformar-se, principalmente, com o princípio da proporcionalidade. Poderemos depois dividir este princípio em mais três: princípio da adequação; princípio da necessidade e; princípio do equilíbrio/proporcionalidade *stricto sensu*⁸².

A adequação significa que a medida deve ser um meio ajustado à obtenção do fim a que se propõe. Esta ideia encontra-se vertida nos arts. 75^{o83} (para as medidas aplicadas no âmbito do ELSJ) e 215^{o84} TFUE (para as medidas aplicadas no âmbito da acção externa).

A necessidade significa que a medida, para além de idónea, deve ser (de entre as abstractamente idóneas), a que melhor prossiga o objectivo em causa. Ou seja, terá que ser a mais eficiente, na medida em que terá o maior impacto possível

regem a acção externa da União (e não só o uso de emendas restritivas nesse âmbito), no sentido do art. 21º, nº1, 1º parágrafo TUE.

⁸² Esta é a desconstrução do princípio da proporcionalidade, normalmente seguida no estudo deste princípio no âmbito do Direito administrativo. Vide, por exemplo: DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, 2003, Almedina, pp.127-133

Como veremos, o regime normativo das medidas restritivas da U.E, também permite esta sub-divisão.

⁸³ Diz-se que as medidas podem ser definidas *sempre que seja necessário para realizar os objectivos enunciados no artigo 67º no que respeita à prevenção do terrorismo e das actividades com ele relacionadas, bem como à luta contra esses fenómenos* (itálico nosso). Ou seja, fala-se em necessidade enquanto sinónimo de adequação: as medidas devem ser meios adequados, na medida em que devem ser definidas para prosseguir aqueles fins.

⁸⁴ Uma vez que são meios de condução da acção externa da União, tais medidas devem conduzir os objectivos dessa mesma acção. Mais especificamente, as medidas aplicadas a países terceiros devem ser um meio adequado para traduzir a *inter-ruptão ou a redução total ou parcial, das relações económicas e financeiras* (itálico nosso) com esses mesmos países, uma vez que são definidas na senda de uma decisão, adoptada nesse sentido. Relativamente a medidas aplicadas contra pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou a entidades não estatais, elas devem ser um meio de concretizar os fins de uma decisão adoptada pelo Conselho, segundo os termos do art. 215º, nº1 TFUE, na prossecução da acção externa, uma vez que, segundo o art. 215º, nº2 TFUE, tais medidas só podem ser definidas quando uma decisão desse género assim o permita.

para os seus destinatários, com os menores custos para os demais (União e outras entidades e pessoas). Tal traduz a forma como a U.E de encara as suas sanções, vendo-as como *smart sanctions*⁸⁵. Apesar de não se encontrar consagrada no texto dos Tratados, tal princípio revela-se no ponto 6 das *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)* do Conselho, quando se diz que *sanctions should be targeted in a way that has maximum impact on those whose behaviour we want to influence. Targeting should reduce to the maximum extent possible any adverse humanitarian effects or unintended consequences for persons not targeted or neighbouring countries.*

Por último, o princípio do equilíbrio/proporcionalidade stricto sensu, exige que os benefícios que se esperam com uma medida restritiva, suplantem os custos que ela decerto acarretará. Tal pensamento leva-nos para a flexibilidade das medidas restritivas, na medida em que elas devem ser constantemente revistas e levantadas, de acordo com os objectivos e situações em causa⁸⁶. Como veremos melhor no ponto 2.6, tal melhor

⁸⁵ Tal termo procura enfatizar o carácter inteligente das sanções da U.E, na medida em que constituem cada vez mais sanções eficientes no que toca aos seus objectivos, regime, tipologia, evolução e destinatários. Procura-se que as sanções melhor atinjam os seus objectivos e destinatários primários, com o menor custo possível para a U.E e para os restantes (o que pode incluir a população civil de um país, no caso de sanções aplicadas contra um regime, entidades que operam no seu desse regime e/ou dirigente políticos).

⁸⁶ Neste sentido, vide o ponto 9 dos *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*: *Sanctions should be regularly reviewed, in order to ensure they are contributing towards their stated objectives. Sanctions should be lifted according to their objectives being met. In any case, the Council retains the possibility to decide on the amendment of sanctions. Their termination will be in accordance with the provisions of the EU Guidelines.* A menção a *EU Guidelines* diz respeito ao documento do Conselho *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, cuja última versão data de 15/06/2012. Disponível em: <http://europeansanctions.files.wordpress.com/2013/03/eu-guidelines-on-sanctions-2012.pdf>

Foram também aprovados, a 30 de Abril de 2013, elementos novos a essas *Guidelines*, disponíveis em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209068%202013%20INIT>

explica porque é que as sanções da U.E podem prosseguir diferentes finalidades ao longo do tempo, assim como continuar a prosseguir uma finalidade mesmo quando se saiba que nunca poderão alcançar totalmente o seu objectivo primário. Da mesma forma, tal também justifica a não adopção de medidas restritivas pela U.E em situações em que tal seria expectável, uma vez que tal meio se poderia revelar o mais dispendioso, não sendo também o mais eficiente.

No que concerne à aplicação coerente das medidas restritivas da U.E, ao nível dos seus Estados-membros, terá ainda importância um correcto cumprimento de um princípio geral de Direito da União Europeia – o princípio da cooperação leal. Tal princípio tem consagração em sede de disposições comuns de direito da U.E (art. 4º TUE) e em sede de PESC (art. 24º, nº3 TUE). Poderemos depois analisá-lo numa vertente positiva e negativa. A primeira significa que *os Estados-membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União*⁸⁷. A última materializa-se na ideia de que *os Estados-membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos da União*⁸⁸. Este princípio é de suma importância, por exemplo, no caso de sanções que constituam restrições às admissões (ex: proibições de voos, viagem e/ou de concessão de visa), uma vez que a circulação de pessoas no território da U.E é, na verdade, controlada pelos governos nacionais, responsáveis pela monitorização das suas fronteiras e pela implementa-

⁸⁷ Ao nível da PESC, o art. 24º, nº3, 2º parágrafo, 1ª frase indica que *os Estados-membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua*.

⁸⁸ Ao nível da PESC, o art. 24º, nº3, 2º parágrafo, 2ª frase expõe que *os Estados-membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais*.

ção das decisões do Conselho da U.E⁸⁹. A cooperação leal também poderá ajudar a resolver casos em que a implementação estatal de sanções seria excepcionada por cláusulas de *segurança nacional* previstas no texto dos Tratados⁹⁰. Como exemplo desta cláusula temos o art. 346º TFUE, que poderia (e pode) levar um Estado-membro a não aplicar certas medidas restritivas, nomeadamente as relacionadas com embargos ao comércio de armas⁹¹.

2.6. FINALIDADES E EFICIÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICADAS PELA UNIÃO EUROPEIA

Estudado o regime normativo das medidas restritivas, assim como os princípios que orientam a sua aplicação, há que analisar a eficiência dessas mesmas sanções ou medidas.

No entanto, para se compreender se uma medida restritiva é eficaz, não basta conhecer a regime jurídico que a rege, mas também as causas que levam a União a aplicá-la e a(s) sua(s) finalidade(s).

Existem cinco cenários principais que motivam a aplicação de medidas restritivas por parte da U.E, a saber: gestão de conflitos (e.g. Afeganistão em 1996 e Líbia em 2011); promoção da democracia e dos direitos humanos⁹² (e.g. Uzbequistão em 2005 e Bielorrússia em 2006); consolidação institucional após um conflito (e.g. República Federal da Jugoslávia na década de 90 e Guiné em 2009); não-proliferação de armas (e.g. Líbia em 1994 e Irão em 2007) e; combate ao terrorismo

⁸⁹ Neste sentido, vide: FRANCESCO GIUMELLI/PAUL IVAN, *The effectiveness of EU sanctions, An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, pp.5-6.

⁹⁰ *Idem*, p.5.

⁹¹ Note-se que o art. 346º, nº1, b) TFUE dispõe que *qualquer Estado-membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra.*

⁹² Importa não esquecer, uma vez mais, que tal constitui um dos princípios que regem a acção externa da U.E, conforme dispõe o art. 21º, nº1, 1º parágrafo TUE.

internacional (e.g. Líbia em 1999, assim como as organizações terroristas listadas pela U.E)⁹³.

Alguma doutrina tem procurado delinear métodos de análise da eficiência das medidas restritivas, sendo um dos mais interessantes o método de quatro passos proposto por FRANCESCO GIUMELLI e PAUL IVAN⁹⁴.

O primeiro passo seria contextualizar o papel das medidas restritivas no âmbito da estratégia geral da U.E⁹⁵.

Como segundo passo, será importante compreender os objectivos prosseguidos pelas sanções, que podem ser fundamentalmente três: coercibilidade; repressão e; sinalização⁹⁶.

Em terceiro lugar, será importante avaliar os impactos e custos das sanções. Os impactos traduzem os efeitos materiais que as sanções provocam nos seus destinatários⁹⁷, enquanto que os custos correspondem ao encargo financeiro necessário para aplicar um regime de sanções, assim como à partilha desse

⁹³ No sentido do texto e para uma análise de alguns dos regimes de sanções/medidas restritivas da U.E, vide: FRANCESCO GIUMELLI/PAUL IVAN, *The effectiveness of EU sanctions, An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, Novembro, 2013, European Policy Center Issue Paper Nº 76

⁹⁴ Para uma explanação mais pormenorizada desta metodologia, vide FRANCESCO GIUMELLI/PAUL IVAN, *The effectiveness of EU sanctions, An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, Novembro, 2013, European Policy Center Issue Paper Nº 76, pp.9-11

⁹⁵ Tal evidencia que, não poucas vezes, as medidas restritivas desempenham um papel marginal ou complementar numa acção da U.E, o que se revela de suma importância para, no caso concreto, se poder compreender aquilo que elas procuram e podem ou não atingir. Tal aceção também confirma a metodologia, já exposta, segundo a qual as medidas restritivas representam instrumentos de prossecução de políticas da U.E, ao invés de políticas *per si*.

⁹⁶ Ou, na terminologia originalmente empregue por FRANCESCO GIUMELLI/PAUL IVAN: *coercing, constraining, signaling*.

⁹⁷ Estes impactos podem ainda ser sub-divididos em consequências directas, indirectas (danos colaterais mas expectáveis, tais como a subida do preço da electricidade, a diminuição na oferta e medicamentos, etc) e não intencionais (efeitos não expectáveis aquando da aplicação de um regime de sanções, tais como a formação de novas relações políticas, por parte de outros agentes, com o destinatário, por via da acção sancionatória da U.E).

encargo pelos vários Estados-membros da U.E⁹⁸.

Em quarto e último lugar, terá que se ter em conta a utilidade das sanções, face a outros meios político-diplomáticos possíveis. Só assim se poderá avaliar se, no caso concreto, o uso de sanções (e o tipo específico de sanções, assim como a alteração ou não do seu regime ao longo do tempo, tendo em contra a evolução da situação do destinatário das mesmas) traduziu a melhor actuação possível da U.E, face à situação e meios disponíveis. Tal relaciona-se também com a correcta aplicação do princípio da proporcionalidade (principalmente na sua vertente da necessidade, que traduz *eficiência*), exposto no ponto anterior deste estudo⁹⁹.

Vamos deter-nos melhor no 2º passo, que evidencia a prossecução de diferentes finalidades pelas medidas restritivas, ainda que tal precisão não esteja presente no texto dos Tratados. Desenvolvendo melhor o que foi exposto *supra*, as sanções poderão ser coercivas se procurarem persuadir o destinatário a alterar voluntariamente o seu comportamento, num sentido que se coadune com as regras de Direito Internacional em causa. Por outro lado, as sanções poderão ser restritivas, caso o destinatário não decida alterar o seu comportamento voluntariamente. Assim sendo, a finalidade restritiva procuraria limitar e dificultar a prossecução dos objectivos pelo destinatário. Por último, as sanções poderão ter um objectivo sinalizador, simbolizando a actuação activa da U.E, face a determinada situação. Este último objectivo tem como principais destinatários o resto da comunidade internacional. Poderemos então concluir¹⁰⁰ que as medidas restritivas têm uma vertente positiva ao invés de negativa pois, em primeiro lugar, destinam-se a alterar o com-

⁹⁸ Em teoria, tal partilha não deverá ser desproporcionada, uma vez que, segundo o regime normativo já exposto, a aplicação de sanções depende sempre de uma deliberação prévia por parte do Conselho (onde se encontram representados todos os Estados-membros), tomada por unanimidade.

⁹⁹ Vide ponto 2.5, *supra*.

¹⁰⁰ Como apontado no início do capítulo 2. Vide ponto 2.1 *supra*.

portamento do destinatário para um outro que se coadune com os princípios que regem a ordem jurídica internacional e não propriamente a puni-lo.

Note-se que as três finalidades expostas podem coexistir num mesmo regime de sanções¹⁰¹, podendo também traduzir uma visão dinâmica da aplicação de medidas restritivas¹⁰².

Torna-se difícil elaborar uma teoria geral sobre a eficiência das medidas de combate ao terrorismo, assim como sobre as demais. No entanto, a sua evolução ao longo dos tempos tem denotado uma alteração no âmbito subjectivo e tipológico. Subjectivamente, as medidas têm-se aplicado cada vez menos a Estados e mais a particulares e entidades não governamentais¹⁰³. Tipologicamente¹⁰⁴, as medidas têm passado de embar-

¹⁰¹ Assim, um regime de sanções pode procurar influenciar certos destinatários a adoptar certo comportamento (função coerciva) e dificultar a prossecução de objectivos por outros destinatários (função restritiva). Da mesma forma, um regime de sanções poderá ser simultaneamente restritivo (por limitar as actividades dos destinatários, ainda que de forma impereita) e sinalizador (simbolizando o papel activo U.E no combate a uma situação, ainda que esta não consiga coagir todos os destinatários ou restringir o o seu comportamento na totalidade)

¹⁰² Assim, o diferente comportamento dos destinatários e de uma situação territorial, ao longo do tempo, poderá fundamentar que a U.E altere, intensifique ou suavize o regime de sanções, o que será evidenciado pelas finalidades prosseguidas pelas medidas aplicadas. Assim, se os destinatários não cumprem as indicações da U.E, esta poderá procurar aplicar medidas com efeito restritivo *proprio sensu*. No entanto, se os destinatários se mostrarem mais complacentes com os pedidos da U.E, esta poderá levantar o regime sancionatório, ou alterá-lo de restritivo para coercivo. Da mesma forma, se o regime sancionatório se revelar insuficiente (mas com alguma eficiência face a alguns destinatários), a manutenção do mesmo demonstra à comunidade internacional, o papel da U.E face a dada situação (função sinalizadora).

¹⁰³ Fruto da já referida prática institucional da U.E, durante a vigência do Tratado de Nice, de aplicar medidas restritivas a entidades não estatais (também por força das Resoluções sancionatórias do CSNU). Tal alteração subjectiva, encontra-se hoje consagrada nos arts. 75º e 215º TFUE, que expandiram o leque de entidades às quais podem ser aplicadas estas medidas, para lá de Estados terceiros.

¹⁰⁴ Segundo o sítio *web* do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) sobre as medidas restritivas, as mesmas podem consistir em: embargos de armamento; outras restrições comerciais gerais ou específicas (ex: proibições às importações e exportações); restrições financeiras; restrições em admissões (ex: proibições de voos, viagem e/ou de concessão de visa) e; outras medidas, como necessário. Como podemos ver, o último tipo contempla uma cláusula aberta quanto à tipologia de medidas, podendo

gos à transacção de armamento¹⁰⁵ (mais comum nas sanções aplicadas a Estados) para congelamentos de fundos financeiros (mais usuais nas medidas utilizadas contra entes não estatais)¹⁰⁶. Ainda assim, em termos finalísticos, estas medidas parecem prosseguir um objectivo de *Perseguição* (no âmbito dos objectivos da estratégia anti-terrorista da U.E)¹⁰⁷ e de *Restrição/Sinalização* (no âmbito dos três fins das medidas restritivas que acabámos de expôr).

Como exemplos do que se acabou de expôr refira-se que, ao longo da história, a U.E aplicou sanções contra-terroristas a apenas dois Estados¹⁰⁸: Líbia¹⁰⁹ e Síria¹¹⁰. Em am-

estas consistir em medidas apropriadas. Para mais, vide: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

¹⁰⁵ A União dispõe de uma lista de produtos militares que podem ser objecto de embargo, ou sobre os quais pode recair uma proibição de fornecimento, financiamento ou assistência. Vide: Directiva 2012/10/UE da Comissão de 22 de março de 2012, disponível em:

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:085:0003:0034:PT:PDF

Ainda assim, são admitidas algumas excepções a esses embargos, nomeadamente nos casos em que o fornecimento, transferência ou assistência se destinem a fins humanitários ou de protecção, a programas de reforço institucional ou operações de gestão de crises ou relativamente a operações de desminagem. Nestes casos, deverá ser pedida uma autorização prévia à autoridade competente. Neste sentido: *European Commission – restrictive measures*, 2008, pp.4-5. Disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf

¹⁰⁶ Com efeito, parece não fazer sentido a aplicação de embargos comerciais a entes não estatais. Assim, as medidas em matéria de movimentos de capitais tem-se traduzido em congelamento de fundos (e não em embargos de armas), no concernante a esses entes.

¹⁰⁷ Tal conclusão já tinha sido exposta nos pontos 2.2 e 2.3 deste relatório, acerca do escopo material das medidas aplicadas em sede de ELSJ e da acção externa da U.E, respectivamente.

¹⁰⁸ Veja-se o quadro elaborado por JOAKIM KREUTZ em *Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, pp.17-19. Tal quadro, organizado por destinatários, data de imposição e de levantamento das sanções, razões de aplicação dsas sanções e por tipo de sanções empregues. Neste quadro (que contempla as sanções empregues pela U.E até Junho, 2004) estão presentes a Líbia e a Síria, enquanto Estados a que a U.E aplicou sanções por razões relacionadas com terrorismo.

¹⁰⁹ Os E.U.A restringiram a sua venda de armas à Líbia em 1973, tendo suspenso

bos os casos, as sanções traduziram-se em embargos de armamento (sendo que no caso da Líbia as sanções também contemplaram restrições à admissão de nacionais e sanções diplomáticas). Desde os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, a U.E tem preferido aplicar *smart sanctions*, o que melhor explica a sua preferência por sanções de índole financeira

totalmente a venda de equipamento militar em 1978, devido a suspeitas de apoio do governo líbio ao terrorismo internacional. Após os ataques terroristas de Dezembro de 1985, aos aeroportos de Roma e Áustria, que vitimaram 10 e 4 pessoas, respectivamente, a U.E declarou não continuar a exportar armas e equipamento militar a países que inequivocamente apoiassem o terrorismo. A U.E fortaleceu o regime com sanções económicas e diplomáticas, após o bombardeamento d euma discoteca em Berlim, a 21 de Abril de 1986. Em 1992, a ONU impôs um embargo à venda de armamento ao governo líbio, como resposta à não extradição de dois líbios supeitos de perpretar os atentados terroristas contra aviões da Escócia e da Nigéria, em 1988 e 1989, respectivamente. As sanções da ONU foram levantadas em 1999, após acordos relativos aos procedimentos do julgamentos dos dois cidadãos líbios. A U.E e os E.U.A levantaram os embargos em 2004, após uma melhoria nas relações diplomáticas entre a Líbia e o Ocidente. Para uma explanação mais detalhada das causas de aplicação e da evolução dos regimes de sanções aplicados à Líbia por parte dos E.U.A, U.E e da ONU, vide: JOAKIM KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, p.25. Para uma cronologia pormenorizada das relações entre os E.U.A e a Líbia, relativamente às actividades terroristas desta última (cronologia essa que culmina com a eliminação da Líbia, em Julho de 2006, da lista dos E.U.A referente aos países que apoiam o terrorismo, vide: <http://www.iie.com/research/topics/sanctions/libya.cfm>

¹¹⁰ O envolvimento sírio com o fenómeno terrorista, vem na senda da sua participação no conflito libanês nos anos 80. Em 1985, os E.U.A acusaram a Síria de apoiar o terrorismo e de desenvolver armas químicas, pedindo sanções. Os E.U.A e o Reino Unido cortaram relações diplomáticas com a Síria e os subsídios da U.E à Síria para a exportação agrícola acabaram por ser suspensos em Outubro de 1986, após ter sido apresentada informação acerca do envolvimento do governo sírio no planeamento da bomba que havia sido descoberta num voo (com origem em Londres) da companhia El Al. Tal informação foi apresentada durante o julgamento desse mesmo incidente. A 14 de Novembro desse ano, todos os Estados-membros da U.E (com excepção da Grécia) introduziram sanções comerciais parciais nas relações com a Síria, incluindo embargos a futuras vendas de armas. As sanções da U.E só foram levantadas em Novembro de 1994, quando as reuniões acerca da cooperação entre a Síria e a U.E recommçaram. Para mais, vide: JOAKIM KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, pp.25-26. Para uma cronologia pormenorizada das relações entre os E.U.A e a Síria, relativamente às actividades terroristas desta última, vide: <http://www.piiie.com/research/topics/sanctions/syria.cfm>

aplicáveis a entidades não estatais e a particulares (ao invés de Estados), no combate ao terrorismo¹¹¹.

Em jeito de conclusão, o conhecimento da evolução das medidas restritivas contra-terroristas da U.E ajuda a melhor compreender a crescente eficiência destas, enquanto regimes sancionatórios mais específicos (quer no âmbito subjectivo, quer no âmbito material/tipológico). Um estudo das finalidades dessas mesmas medidas (assim como do seu impacto, custos e inserção numa abordagem diplomática mais geral, da U.E) também ajuda a concluir se, no caso concreto, tais medidas foram, ou não, bem-sucedidas.

CAPÍTULO III - AS MEDIDAS RESTRITIVAS DA UNIÃO EUROPEIA E O SEU RELACIONAMENTO COM AS DEMAIS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As sanções ou medidas restritivas aplicadas pela U.E dão cumprimento, não poucas vezes, a sanções definidas noutras instâncias internacionais. Este cenário tem lugar, principalmente, nas sanções definidas pelas Nações Unidas (ONU), através do seu Conselho de Segurança. Tal situação também pode ocorrer, ainda que com menor frequência, através da relação que a União Europeia tem com a Organização para a Segurança e Cooperação Europeias (OSCE) e, no que concerne a medidas financeiras, com o Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI).

¹¹¹ Note-se que a U.E assenta muitos dos seus regimes sancionatórios contra-terroristas nas Resoluções 1267 (datada de 1999, que aplica sanções aos Talibã) e 1373 (relativa ao combate ao financiamento terrorista) do CSNU, assim como nas sanções que a ONU adopta contra a Al Quaida e os Talibã. Neste sentido veja-se o papel produzido pelo SEAE acerca do uso de medidas restritivas (mais especificamente a p.5, que se insere no capítulo 3º, relativo a *Sanções específicas da UE para combater o terrorismo*), disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_pt.pdf

Face a este quadro, importará fazer uma breve análise à relação existente entre as sanções definidas pela ONU (de longe as mais importantes nesta sede) e o regime sancionatório da U.E.

3.2. O REGIME SANCIONÁRIO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

3.2.1. A EVOLUÇÃO DO REGIME SANCIONATÓRIO DA ONU

A definição de sanções por parte das Nações Unidas encontra-se cometida ao seu Conselho de Segurança¹¹², estando tal possibilidade prevista no art. 41º da Carta das Nações Unidas (CONU), que dispõe o seguinte: *o Conselho de Segurança¹¹³ decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas¹¹⁴. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.* Tal disposição insere-se no capítulo VII da CONU, pelo que as medidas são obriga-

¹¹² Para uma análise do regime sancionatório das Nações Unidas ao nível de causas de aplicação (onde se insere o combate ao terrorismo internacional), objectivos, tipos de sanções, criação de Comités de Sanções, etc, vide: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp. 204-210.

¹¹³ Nos termos do art. 24º, nº1 da CONU, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tem como responsabilidade principal e manutenção da paz e segurança internacionais. O nº2 do mesmo preceito dispõe que, no cumprimento dos deveres decorrentes dessa responsabilidade, o CSNU agirá de acordo com os objectivos e os princípios das Nações Unidas.

¹¹⁴ Segundo o art. 25º da CONU, os membros da ONU concordam em aceitar e aplicar as decisões do CSNU, de acordo com a CONU.

tórias para os Estados-membros da ONU¹¹⁵.

Desde os anos 90 que o regime sancionatório da ONU tem evoluído de um sistema clássico de sanções económicas abrangentes, para um sistema de *smart (targeted) sanctions*, principalmente no que diz respeito a embargos e boicotes comerciais¹¹⁶. A aplicação de sanções a particulares e entidades não-governamentais também tem aumentado¹¹⁷. Poderemos resumir esta evolução em quatro fases: a fase do *Relatório de Interlaeken* (1998-2001); a fase do *Relatório Bonn-Berlim* (1999-2001); a fase das reuniões suíças de 2002-2003 e; a fase do *Relatório Watson* (2006-2009).

Durante a 1ª fase tiveram lugar, entre 1998 e 2000, na Suíça e na Alemanha, uma série de reuniões de peritos que culminaram com a adopção do *Interlaeken Report, Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design Implementation*. Tal relatório, apresentado ao CSNU em Outubro de 2001, tinha como objectivo único a promoção de uma implementação célere, integral e consistente de sanções autorizadas pela ONU, ao nível dos seus Estados-membros. O relatório também é acompanhado de dois tipos de recomendações: o primeiro lida com o papel da ONU na criação de sanções, que deverão ser desenvolvidas da forma mais simples e consistente possível; o segundo trata dos obstáculos principais que existem na implementação efectiva de sanções, ao nível estatal.

¹¹⁵ A obrigatoriedade das medidas inseridas no capítulo VII da CONU está implícita no art. 2º, nº7 *in fine*, quando se dispõe que o princípio da ingerência em assuntos internos dos Estados “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”.

¹¹⁶ No sentido do texto e para uma análise mais desenvolvida das próximas fases da evolução do regime sancionatório da ONU, que se passarão a expor, vide: RADKA DRULAKOVA, JAN MARTIN ROLENC, ZUZANA TRAVNICKOVA, STEPANKA ZEMANOVA, *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy in Central Europe* Journal of International and Security Studies, Vol 4, Issue 1, pp. 106-109.

¹¹⁷ Como já vimos, a preferência por *smart sanctions* e pela aplicação de sanções a entes não estatais e a particulares, é uma tendência que também tem sido seguida pela U.E.

Na 2ª fase, as reuniões em Bonn (Novembro, 1999) e em Berlim (Dezembro, 2000) versaram sobre embargos à comercialização de armamento, proibições de viagem e sanções no âmbito da aviação. Quatro grupos de trabalho, compostos por peritos, foram criados. Tais grupos elaboraram o relatório *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the “Bonn-Berlin Process”*, que foi submetido ao CSNU, juntamente com o *Relatório Interlaeken*. Tal relatório é composto por recomendações semelhantes aos de *Interlaeken*, com alguns peritos a retirar uma diferente natureza das medidas sancionatórias sobre as quais o relatório versa¹¹⁸.

Na 3ª fase, assistimos a uma série de reuniões internacionais (2002-2003) sobre a implementação de *targeted sanctions*, fruto da iniciativa do governo suíço. Durante tais reuniões, mais de 120 peritos elaboraram o relatório *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of the UN Policy Options*, apresentado ao CSNU em Fevereiro de 2003 e, dois meses mais tarde, ao Comité da U.E para a Política Comum de Segurança e Defesa. O relatório consiste numa série de recomendações pormenorizadas, dirigidas ao CSNU e ao Secretariado da ONU, com vista à melhor comunicação e coordenação entre actores particulares que participam na criação de sanções, assim como num controlo mais efectivo da implementação das sanções. A 3ª parte deste relatório também contém, especialmente, conclusões relevantes para os Estados acerca da implementação de sanções ao seu nível.

A 4ª fase foi despoletada pelos desafios originados pela implementação de novas medidas contra-terroristas, nomeadamente no que concerne aos direitos dos indivíduos destinatários dessas mesmas medidas. Dessa forma, os governos da Suíça,

¹¹⁸ Neste sentido: RADKA DRULAKOVA, JAN MARTIN ROLENC, ZUZANA TRAVNICKOVA, STEPANKA ZEMANOVA, *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy* in Central European Journal of International and Security Studies, Vol 4, Issue 1, p. 108.

Alemanha e Suécia apoiaram um maior estudo sobre *smart sanctions*, que culminou, em 2006, com a adopção do relatório Watson, denominado *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures*. Tal relatório procurou desenvolver quatro aspectos essenciais do processo justo e equitativo (*due process*): notificação, acesso, audiência justa e tutela efectiva. Tal relatório foi actualizado em 2009 pelo Instituto Watson, que efectuou as seguintes recomendações ao nível da implementação das sanções da NU: análise nacional das listas de grupos e pessoas destinatárias, antes das sanções serem aplicadas a nível nacional; organização de audiências retrospectivas ao nível nacional, com uma exposição do caso disponibilizada ao destinatário, assim como possibilidade de resposta e; designações de destinatários a nível nacional ou regional, em substituição das listagens da ONU. Ambos os relatórios focaram-se no controlo jurisdicional das sanções da ONU a nível dos seus Estados-membros e a nível europeu, quer no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), quer nos Tribunais da U.E – Tribunal Geral da U.E (TGUE) e Tribunal de Justiça (TJ)¹¹⁹.

Sobre as sanções contra-terroristas, é discutido se tais medidas constituem sanções *proprio sensu*, na medida em que visam eliminar (ao invés de alterar) o comportamento dos seus destinatários¹²⁰.

Especificando agora a abordagem sancionatória da ONU, relativamente ao fenómeno do terrorismo¹²¹, esta pode

¹¹⁹ No sentido do texto: RADKA DRULAKOVA, JAN MARTIN ROLENC, ZUZANA TRAVNICKOVA, STEPANKA ZEMANOVA, *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy* in Central European Journal of International and Security Studies, Vol 4, Issue 1, p. 109.

¹²⁰ Apontando esta questão: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, p. 225.

¹²¹ Note-se que o número 3 da Resolução 1566(2004) do CSNU acaba por apresentar uma espécie de definição dos actos que o CSNU entende como consistindo em terrorismo: actos criminosos, incluindo actos contra civis, praticados com o intuito de causar a morte ou ferimentos corporais graves, ou raptar, com o objectivo de provocar um estado de terror na população em geral ou num grupo de pessoas ou pessoas específicas, intimidar a população ou compelir um governo ou uma organi-

ser dividida em duas grandes fases: a fase anterior aos ataques de 11 de Setembro de 2001 e; a fase que se inicia com os ataques de 11 de Setembro de 2001¹²².

Durante a primeira fase, podemos destacar a aplicação de sanções por parte de CSNU à Líbia (em 1992), ao Sudão (em 1996) e ao Afeganistão (1999). No caso da Líbia, a Resolução 748 do CSNU introduziu sanções relativas a voos e viagens, sanções diplomáticas e embargos ao comércio de armamento. Tais sanções foram introduzidas após a Líbia ter decidido não aquiescer aos pedidos da França, E.U.A e Reino Unido relativos ao auxílio na determinação da responsabilidade pelos atentados terroristas contra aviões da Escócia e da Nigéria, em 1988 e 1989, respectivamente. Tais sanções foram reforçadas em 1993 (com a junção de medidas financeiras e comerciais dirigidas à indústria petrolífera), tendo sido levantadas em 1999, após acordos relativos aos procedimentos dos julgamentos de dois cidadãos líbios suspeitos de perpetrar os incidentes de 1988 e de 1989¹²³. No caso do Sudão, foram introduzidas sanções diplomáticas e sanções relativas a viagens, através da Resolução 1054 do CSNU. Tais medidas destinavam-se a conseguir a aceitação, por parte do governo sudanês, da extradição para a Etiópia de três indivíduos suspeitos de tentarem

zação internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer actos, que constituam violações, dentro do âmbito definido por convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo. No entanto, trata-se de uma definição que serve apenas os propósitos da acção do CSNU, não sendo vinculativa para nenhum sujeito de Direito Internacional. A resolução referida poderá ser consultada em:

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement)

¹²² Para uma análise mais pormenorizada da abordagem sancionatória contra-terrorista da ONU até 2002, vide: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp. 225-226.

¹²³ Esta questão já tinha sido por nós abordada no ponto 2.6 *supra*, na parte em que referimos que, historicamente, a U.E apenas aplicou sanções contra-terroristas a dois Estados – a Líbia e a Síria. Assim, para uma análise da situação da Líbia, que também inclui a abordagem sancionatória da U.E e dos E.U.A, remetemos para essa afirmação e, principalmente, a nota-de-rodapé correspondente.

assassinar, a 26 de Junho de 1995, o presidente egípcio Hosni Mubarak, durante a sua visita a Adis Abeba. As sanções relativas a viagens foram fortalecidas em Agosto de 1996. Relativamente ao Afeganistão, a Resolução 1267(1999) aplica-se a este Estado por, nas palavras do CSNU através de tal Resolução, o seu território ser utilizado para dar refúgio e formação a terroristas e planear actos de terrorismo, especialmente em zonas controladas pelos talibãs. Os parágrafos 4(a) e 4(b) dessa resolução proíbem os Estados de concederem autorização de descolagem ou aterragem a qualquer aeronave de alguma forma utilizada pelos Talibã (de acordo com a designação do Comité responsável por controlar tais sanções) e obriga-os a congelar todos os recursos financeiros de alguma forma utilizados pelos Talibã.

Na actual 2ª fase, o ponto de referência será a Resolução 1373(2001), adoptada no seguimento dos ataques de 11 de Setembro de 2001. As sanções destinam-se a combater o terrorismo e consistem principalmente em medidas de congelamento de fundos de particulares e entidades suspeitas de participar (ou, de alguma forma, auxiliar) em actividades terroristas¹²⁴. É interessante ver que, embora tais medidas tenham sido adoptadas no seguimento dos atentados terroristas de 11 de Setembro (que apenas tiveram lugar contra os E.U.A), a Resolução 1373(2001) manda aplicá-las a um nível global, de forma a prevenir qualquer ataque terrorista. Tal marca a primeira vez em que a ONU utilizou sanções para lidar com uma ameaça à paz num contexto não confinado a um território específico¹²⁵. Esta resolução tem sido constantemente revista por resoluções

¹²⁴ O parágrafo 1(c) dessa Resolução, dispõe que os Estados: congelarão imediatamente os fundos e outros activos financeiros ou recursos económicos de pessoas que cometam ou tentem cometer actos terroristas ou participar ou facilitar o cometimento de actos terroristas; de entidades que sejam propriedade ou controladas, directa ou indirectamente por tais pessoas; e de pessoas e entidades actuando em seu nome, ou a critério de tais pessoas e pessoas e entidades associadas (tradução nossa).

¹²⁵ Neste sentido: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations in SIPRI Yearbook 2002*, Capítulo 5, p. 225.

posteriores e o seu cumprimento é assegurado pelo Comité Contra-Terrorista da ONU¹²⁶, que visa fortalecer a capacidade dos Estados da ONU no combate do terrorismo, dentro e fora das suas fronteiras.

3.2.2. A RELAÇÃO ENTRE OS REGIMES SANCIONATÓRIOS DA ONU E DA U.E

A U.E e a ONU partilham princípios e objectivos aquando da construção dos seus regimes sancionatórios¹²⁷. Ambas têm utilizado sanções para ultrapassar agressões territoriais, repor no poder líderes democraticamente eleitos, promover os direitos humanos, combater o terrorismo, promover o desarmamento, etc¹²⁸.

A interpenetração entre os regimes sancionatórios destas duas organizações internacionais já tem muitos anos, podendo remontar ao início da década de 70, altura em que a U.E se debatia com a questão da aplicação colectiva das sanções da ONU contra a África do Sul e a Rodésia do Sul (presentemente Zimbabué)¹²⁹. Em 1982, a Comunidade Europeia aplicou san-

¹²⁶ Mais informações sobre este Comité podem ser encontradas no seu website:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/>

¹²⁷ Veja-se que, segundo o art. 1º da CONU, alguns objectivos da ONU incluem “manter a paz e a segurança internacionais (...) em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, (...) realizar a cooperação internacional (...) promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos”, etc. Assim, os princípios que regem a acção externa da U.E (que já atrás referimos), não se afastam muito destas orientações.

¹²⁸ Vide: JOAKIM KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, p.16.

¹²⁹ A questão surgiu na Comunidade Europeia (actual União Europeia) no âmbito da discussão acerca da construção de uma política externa, enquanto elemento da Cooperação Política Externa da Comunidade. Note-se que as sanções que restringiam o comércio de bens e mercadorias tinham ser implementadas por instituições comunitárias, por força da competência conferida na execução da Política Comercial Comum. Para um maior desenvolvimento sobre a evolução histórica das relações entre as sanções da U.E e da ONU, vide: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp.

ções à União Soviética, como consequência dos desenvolvimentos políticos ocorridos na Polónia e na Argentina, após a invasão das Ilhas Malvinas/Falkland¹³⁰.

No entanto, a U.E também já aplicou sanções fora do âmbito de decisões das Nações Unidas. Tal ocorreu, nomeadamente, contra a Bielorrússia, China, Indonésia, Cazaquistão, Líbia, Myanmar (Birmânia), Zimbabué¹³¹, Sudão e a Antiga República da Jugoslávia¹³².

A aplicação de sanções autónomas (em termos de regime e de tipologia), por parte da U.E, tornou-se crescente com a transformação da Comunidade Europeia em União Europeia¹³³,

210-214.

¹³⁰ Para um estudo do caso da Argentina, vide: KUYPER, P. J., *Community sanctions against Argentina: lawfulness under Community and international law* in eds D. O'Keefe and H. G. Schermers, *Essays in European Law and Integration* (Kluwer Law and Taxation Publishers: Boston, Mass., 1982) *apud* IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, p. 210.

¹³¹ Neste sentido, vide: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp. 210. Para uma análise do caso do Zimbabué, vide: RENATA DWAN, *Conflict Prevention* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 2, pp.116-121 *apud* IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, p. 210.

¹³² No caso do Sudão, a U.E aplicou (entre 1996-2001) sanções que consistiram em embargos à comercialização de armamento, enquanto que a ONU optou por outras medidas. Relativamente à Antiga República da Jugoslávia, a situação foi a oposta: entre 1998-2001, a ONU decidiu aplicar embargos à comercialização de armamento, ao invés da U.E, que aplicou outras medidas substanciais, enquanto parte da crise do Kosovo. No sentido do texto, vide: JOAKIM KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004*, p.17.

Para uma análise mais pormenorizada da abordagem sancionatória da U.E face à Antiga República da Jugoslávia (com indicação dos instrumentos normativos utilizados pela U.E) entre 1992-1996 (em que os Estados-membros da Comunidade Europeia aplicaram medidas em cumprimento de regulamentos do CSNU) e após 1998 (em que podemos assistir às referidas sanções autónomas da U.E), vide: IAN ANTHONY, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp. 212-214.

¹³³ Uma União Europeia mais similar com a que conhecemos hoje, mas não totalmente coincidente. Actualmente, assistimos a uma U.E uma externamente (absorveu todas as faculdades e fundos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - que

operada pelo Tratado de Maastricht. Note-se que foi com essa reforma que também de estabeleceu a PESC e a estrutura em pilares, criando uma abordagem muito mais focada da U.E, no que diz respeito à cena internacional (incluindo a aplicação internacional de sanções)¹³⁴. Já atrás tivemos oportunidade de estudar o actual regime normativo das sanções/medidas restritivas, comparando-o também ao regime anterior (aquele que vigorava durante o Tratado de Nice)¹³⁵, pelo que podemos atestar a autonomia normativa das sanções da U.E, quer face à ONU, quer face aos Estados-membros da própria U.E¹³⁶ ¹³⁷. Note-se que desde a vigência do Tratado de Maastricht (que se iniciou a 1/11/1993), a U.E tem aplicado sanções autónomas

caducou em 2002, por fim da vigência de 50 anos do seu Tratado institutivo- apenas existindo uma U.E ao lado da Comunidade Europeia para a Energia Atómica- EURATOM ou CEEA) e internamente (com a extinção da estrutura em pilares – pilar comunitário, pilar da Política Externa e de Segurança Comum e pilar da Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal – em substituição de áreas de actuação material da U.E, ainda que com algumas excepções, em que subsiste um resquício inter-governamental (nomeadamente, na PESC, como temos vindo a salientar ao longo deste estudo).

¹³⁴ Para uma visão geral das principais alterações introduzidas com o Tratado de Maastricht, vide: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm

¹³⁵ Vide 2.2 e 2.3 *supra*.

¹³⁶ No entanto, como também tivemos oportunidade de precisar, a autonomia sancionatória da U.E não se manifesta da mesma forma em todos os tipos de sanções aplicadas. As sanções financeiras (como o congelamento de fundos, que constitui uma das sanções mais aplicadas pela U.E no combate ao terrorismo, como também já avançámos) são específicas/ *targeted* por excelência e estão menos receptivas à discricionariedade dos Estados-membros, principalmente se forem definidas por Regulamento (que tem efeito directo e obriga os Estados-membros em todos os seus elementos). Porém, a implementação e discricionariedade estaduais é mais elevada no que concerne às medidas que constituem restrições às admissões e embargos ao comércio de armas, ainda que por razões distintas. Para uma análise da explicação que apresentámos em sede própria, vide o ponto 2.5 *supra*, na parte respeitante ao princípio da cooperação leal.

¹³⁷ Esta autonomia das sanções da U.E face ao regime onusiano, também se encontra presente no controlo jurisdicional das sanções aplicadas pela U.E (ainda que em cumprimento de resoluções do CSNU), que não se confunde com o da ONU. Tal temática será melhor analisada no capítulo 4 deste trabalho.

com muito mais frequência que a ONU ou a OSCE, levando alguns autores a reconhecê-la como um novo actor na cena internacional de aplicação de sanções ou a indicar uma mudança de *soft power* para *hard power*¹³⁸.

Face ao exposto, conclui-se que, embora a actuação sancionatória da Comunidade Europeia (actual U.E) se tenha iniciado na senda das resoluções do CSNU, desde Maastricht que a U.E delineou uma PESC e um regime sancionatório normativamente definido no seu direito primário, enquanto seu instrumento. Tal une-a à ONU em termos de objectivos, mas também autonomiza as suas medidas restritivas face às daquela, de outros actores internacionais e, muitas vezes, até dos seus próprios Estados-membros. Assim, ainda que a U.E aplique as sanções definidas pelo CSNU e siga as recomendações deste órgão, também pode aplicar sanções mais fortes e até em cenários diferentes.

Por último, especificamente sobre a aplicação de sanções por parte da U.E no combate ao terrorismo, importa não esquecer, como também já tivemos oportunidade de referir em sede anterior¹³⁹, que a aplicação de sanções por parte da U.E a entes não-estaduais e a particulares no combate ao terrorismo (cenário que, como vimos, não se encontrava previsto no Tratado de Nice) se iniciou por influência das resoluções 1267(1999) e 1373(2001) do CSNU¹⁴⁰. Ainda assim, tal não contraria o poder sancionatório autónomo que a U.E tem recen-

¹³⁸ Nos dois últimos sentidos (e indicando mais bibliografia e um gráfico comparativo da aplicação de sanções por parte da U.E, face à ONU e à OSCE, entre 1990-2003): RADKA DRULAKOVA, JAN MARTIN ROLENC, ZUZANA TRAVNICKOVA, STEPANKA ZEMANOVA, *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy* in Central European Journal of International and Security Studies, Vol 4, Issue 1, pp. 109-110.

¹³⁹ Neste sentido e para mais desenvolvimentos, vide ponto 2.6 *supra* na parte em que expressamos a preferência da U.E por sanções de índole financeira aplicáveis a entidades não estatais e a particulares (ao invés de Estados), no combate ao terrorismo (vide, principalmente, a nota de rodapé respectiva a esta afirmação)

¹⁴⁰ Vide ponto 3.2.1 *supra*, para uma análise mais detida dessas Resoluções.

temente desenvolvido e a que atrás aludimos.

CAPÍTULO IV - O CONTROLO JURÍDICO DAS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICADAS PELA UNIÃO EUROPEIA

4.1. A CLÁUSULA QUE DISPÕE QUE OS ACTOS QUE ESTABELECEM AS MEDIDAS RESTRITIVAS “COMPREENDEM AS DISPOSIÇÕES NECESSÁRIAS EM MATÉRIA DE GARANTIAS JURÍDICAS”

Tal cláusula foi por nós primeiramente referida nos pontos 2.2 e 2.3 deste estudo, quando analisámos as medidas restritivas aplicadas pela U.E no âmbito do ELSJ e no âmbito da acção externa, respectivamente. Referimos, na altura, que esta se tratava de uma inovação introduzida com o Tratado de Lisboa. Veremos melhor o que tal significa.

Ambos os arts. 75º, 3º parágrafo TFUE e 215º, nº3 TFUE dispõem que *os actos referidos no presente artigo*¹⁴¹ *compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas*. Tais preceitos devem ser lidos conjuntamente com a “Declaração *ad* artigos 75.º e 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, anexa ao Tratado de Lisboa (doravante, Declaração 25). A sua redacção é a seguinte:

A Conferência recorda que o respeito dos direitos e liberdades fundamentais implica, em particular, que seja dada suficiente atenção à protecção e observância do direito de as pessoas ou entidades em questão beneficiarem das garantias estabelecidas na lei. Para o efeito, e a fim de garantir a plena fiscalização jurisdicional das decisões que imponham medidas restritivas a uma pessoa ou entidade, tais decisões devem fundar-se em critérios claros e precisos. Tais critérios deverão ser adaptados às especificidades de cada medida restritiva.

Daqui se retira que, a nível material, as decisões que es-

¹⁴¹ Os actos que estabelecem as medidas restritivas, claro está.

tabelecem as medidas restritivas devem fundar-se em critérios claros e precisos. Mas tal não basta: funcionalmente, tais critérios deverão revestir uma clareza e precisão tais que permitam às *peessoas ou entidades em questão beneficiarem das garantias estabelecidas na lei* para que se possa, no limite, *garantir a plena fiscalização jurisdicional das decisões que imponham medidas restritivas* (i.e. a sua sindicância em tribunal). No entanto, a nível tipológico, tais critérios não terão que (nem deverão) ser sempre os mesmos, pois *deverão ser adaptados às especificidades de cada medida restritiva*. Tal dificulta a tarefa de concretização do conteúdo de tais critérios. Ainda assim, poder-se-á avançar que os critérios deverão ter tal clareza e precisão ao ponto de evidenciarem o respeito pelo processo de adopção de medidas restritivas que estudámos nos pontos 2.2 e 2.3 deste trabalho. Mais importante para os particulares e entidades alvo das medidas, os critérios também deverão mostrar, aquando da sua adopção para cada caso, o respeito pelos princípios que orientam a definição e implementação das medidas restritivas¹⁴², nomeadamente o princípio da proporcionalidade (em todas as suas vertentes)¹⁴³.

Será interessante reflectir sobre as quais as medidas restritivas que deverão compreender tais disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas. A Declaração 25 fala de *decisões que imponham medidas restritivas a uma pessoa ou entidade*, parecendo excluir as medidas restritivas do art. 215º, nº1 TFUE, aplicáveis a *países terceiros*. No entanto, tanto o art. 75º, 3º parágrafo TFUE, como o art. 215º, nº3 TFUE indicam que *os actos referidos no presente artigo compreendem as*

¹⁴² No sentido do texto, afirmando que as garantias jurídicas *prendem-se com a sindicabilidade desses actos por parte dos respectivos destinatários – Estados terceiros e, sobretudo, pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades não estatais – de forma a contestar a respectiva legalidade e proporcionalidade*: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, p.383.

¹⁴³ Para um estudo destes princípios, vide ponto 2.5 *supra*.

disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas, sem realizar alguma distinção em função do sujeito/destinatário. Assim, apesar da Declaração 25 apenas referir as medidas aplicadas a *uma pessoa ou entidade* (as medidas previstas no art. 75º TFUE e no art. 215º, nº2 TFUE), terá que se entender que tais garantias jurídicas também terão que estar presentes nas medidas restritivas do art. 215º, nº1 TFUE (aplicáveis a países terceiros), por o art. 75º, 3º parágrafo TFUE e o art. 215º, nº3 TFUE¹⁴⁴ não efectuarem tal distinção. Porém, como veremos a seguir¹⁴⁵, tal não implica necessariamente que as medidas adoptadas segundo o art. 215º, nº1 TFUE gozem da mesma sindicabilidade por parte do TJUE, que as outras medidas gozam¹⁴⁶.

Por último, outra questão aberta a debate é a de saber se as decisões do Conselho aprovadas no quadro da PESC e que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares e colectivas, devem também elas conter garantias jurídicas. Isto porque, se relembrarmos o regime de adopção de medidas restritivas no quadro da acção externa da U.E, existem dois momentos – a adopção de uma decisão no domínio da PESC e a adopção de outra decisão no domínio da acção externa não PESC¹⁴⁷. No entanto, como veremos no próximo ponto, quer as decisões PESC (as decisões da 1ª fase), quer as decisões em matérias de acção externa não PESC (as decisões da 2ª fase), estão dentro da competência material do TJUE, podendo ser

¹⁴⁴ Que constituem direito originário da U.E, por consistirem em preceitos dos Tratados, prevalecendo face uma declaração anexa ao Tratado de Lisboa.

¹⁴⁵ Ponto 4.2.1 *infra*.

¹⁴⁶ No mesmo sentido, observando que o acto referido no art. 215º, nº1 TFUE constitui um acto relativo ao domínio material da PESC e não abrangido pela excepções à exclusão de competência do TJUE para sindicat actos em matéria de PESC, vide: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, p.377.

¹⁴⁷ Vide ponto 2.3 *supra*, na parte referente ao regime procedimental de adopção de medidas restritivas contra pessoas singulares e colectivas.

sindicadas por este¹⁴⁸. Tal parece tornar a discussão supérflua. No entanto alguma doutrina, como é o caso de MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, defende que as primeiras decisões (as decisões PESC) também deveriam conter tais garantias jurídicas, *em presença de uma União Europeia una que sucedeu e se substituiu à União Europeia e a à CE, da personalidade jurídica atribuída à União e, ainda, da atribuição de competência de fiscalização da legalidade, ainda que excepcional, das decisões em causa – decisões PESC que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas – ao TJUE*. A autora alicerça este entendimento também na força jurídica da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)¹⁴⁹ que, com o TL, adquiriu força jurídica equivalente aos Tratados¹⁵⁰ (i.e, constitui direito originário da U.E), sendo parâmetro de validade de todo o direito derivado da U.E, o que inclui as decisões adoptadas em matéria de PESC, não obstante a sua submissão a regras distintas. No entanto, de entre as decisões PESC/ decisões adoptadas na 1ª fase, MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, precisa que este raciocínio se aplica apenas às *decisões aprovadas no quadro da PESC com conteúdo idêntico ao previsto no número 2 do artigo 215º do TFUE*. Já antes, a autora afirmara que a existência de tais decisões *decorre, ainda que não expressamente, do número 2 do artigo 215º do TFUE e é expressamente afirmada pelo artigo*

¹⁴⁸ As decisões PESC adoptadas contra pessoas singulares e colectivas porque, apesar da exclusão de jurisdição do TJUE em matérias de PESC (disposta no art. 275º, 1º parágrafo TFUE), a sindicabilidade dessas decisões é uma das excepções a essa exclusão, por força do art. 275º, 2º parágrafo TFUE. As decisões em matéria de acção externa não PESC poderão ser sindicadas por força do art. 275º, 1º parágrafo TFUE *a contrario*, uma vez que se trata de uma decisão adoptada com base no art. 215º, nº2 TFUE e não nas disposições da PESC (reguladas no Capítulo 2 do Título V do TUE), ainda que tal adopção venha no seguimento de uma decisão PESC (a decisão da 1ª fase).

¹⁴⁹ Para todo o raciocínio da autora, vide: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, pp.376-377.

¹⁵⁰ Art. 6º, nº1, 1º parágrafo TUE.

265º, *parágrafo segundo do TFUE*. Considerando que, segundo o art. 215º, nº2 TFUE, a decisão PESC é uma decisão que permite a adopção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou entidades não estatais e que a decisão não PESC (i.e, a decisão da 2ª fase adoptada com base no art. 215º, nº2 TFUE em sentido próprio) é que adopta medidas restritivas contra os sujeitos refeiros, então uma decisão PESC *com conteúdo idêntico ao previsto no número 2 do artigo 215º do TFUE* seria uma decisão que, ao invés de permitir a adopção de medidas restritivas, adoptaria as medidas restritivas, substituindo-se à decisão não PESC da 2ª fase. A autora refere que a existência de tais decisões é confirmada pelo art. 275º TFUE. Apesar de ser verdade que o art. 275º, 2º parágrafo TFUE faz referência a *decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, adoptadas pelo Conselho com base no Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia* (as disposições que regem a PESC), há que tentar interpretar tal preceito no sistema do TUE e do TFUE. O art. 277º TFUE apenas diz respeito à competência do TJUE para controlar actos adoptados em sede de PESC, não tratando do processo de adopção de medidas restritivas em sede de acção externa (que é governado pelo art. 215º TFUE). Ora, há que procurar articular estes dois preceitos. Se o art. 215º, nº2 TFUE refere que a decisão PESC *permite* a adopção de uma 2ª decisão (decisão não PESC, mas elaborada com base numa primeira decisão PESC) que aplica medidas restritivas a pessoas singulares e colectivas, então não se deverão admitir decisões PESC que apliquem, elas próprias, medidas restritivas. Tal vai contra a letra do preceito e, teleologicamente, parece não fazer sentido, pois tornaria supérflua a adopção da 2ª decisão. Articulado os preceitos, parece que o art. 277º TFUE apenas permite a sindicabilidade da 1ª decisão (a decisão PESC), mas não parece querer conferir competência ao Conselho para aplicar medidas restritivas através desta 1ª decisão.

Em conclusão, parece que só a 2ª decisão (a decisão adoptada em sede de acção externa não-PESC, com base no art. 215º, nº2 TFUE) deverá prever as tais garantias jurídicas, pois só esta aplica as medidas aos destinatários, afectando a sua esfera jurídica no caso concreto. A 1ª decisão não terá, em nossa opinião, que prever as tais garantias jurídicas¹⁵¹, o que não impede o seu controlo jurídico por parte do TJUE, por força do art. 277º, 2ª parágrafo TFUE. No entanto, também não poderá ofender os direitos e garantias dos particulares, protegidos pelos Tratados e pela CDFUE¹⁵². Todavia, parece que a 2ª decisão é que estará em condições de, potencialmente, poder violar tais direitos e garantias, daí que tenha que prever as garantias jurídicas necessárias.

4.2. O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE)

4.2.1. A COMPETÊNCIA DO TJUE PARA CONTROLAR A APLICAÇÃO DE MEDIDAS RESTRITIVAS – JURISDIÇÃO MATERIAL E TRIBUNAIS RESPONSÁVEIS

Antes de estudarmos a abordagem que o TJUE tem seguido na decisão de casos respeitantes à violação de direitos e garantias dos destinatários de medidas restritivas, cabe primeiro perceber em que casos é que o TJUE pode exercer a sua jurisdição. Por outras palavras, quais os actos respeitantes a medidas respectivas que podem ser sindicados pelo TJUE, por força da sua competência *ratione materiae*.

¹⁵¹ Discordamos, por isso, da posição de MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, que aqui expusemos.

¹⁵² As medidas restritivas terão que respeitar, principalmente, os direitos e garantias processuais dos destinatários, tais como: direito de audiência, direito de acesso aos processos que lhes digam respeito, obrigação (por parte da administração) de fundamentar as suas decisões (art. 41º, nº2 CDFUE), direito à acção e a um tribunal imparcial (art. 47º CDFUE) e legalidade e proporcionalidade na restrição dos direitos e liberdades reconhecidos na CDFUE (art. 52º, nº1 CDFUE).

Primeiro, teremos que distinguir entre os regulamentos que estabelecem e aplicam medidas restritivas no âmbito do ELSJ (regulados no art. 75º TFUE) e as decisões que permitem e aplicam medidas restritivas, na prossecução da acção externa da U.E (reguladas no art. 215º TFUE). A questão terá que ser resolvida à luz do art. 275º TFUE, cujo 1º parágrafo preceitua que: *o Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos actos adoptados com base nessas disposições*. Assim sendo, o TJUE só não terá competência para sindicar os actos adoptados com base na PESC, pelo que as medidas restritivas desenvolvidas no âmbito do ELSJ (que constitui domínio material distinto), poderão ser controladas judicialmente, na totalidade.

Já as medidas desenvolvidas no âmbito da acção externa da U.E levantam mais problemas, devido à exclusão de competência do TJUE em matéria de PESC, que o art. 275º, 1º parágrafo TFUE opera. No entanto, o 2º parágrafo desse mesmo preceito apresenta-nos alguns casos em que actos adoptados com base na PESC poderão, ainda assim, ser controlados pelo TJUE: *o Tribunal é competente para (...) se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, adoptadas pelo Conselho com base no Capítulo 2 do Título V do Tratado da União Europeia*. Tal significa que apenas as medidas restritivas aplicadas com base no art. 215º, nº2 TFUE (medidas restritivas aplicadas contra pessoas singulares ou colectivas) podem ser controladas pelo TJUE, caso os destinatários dessas medidas decidam propor junto deste um recurso de anulação dos actos que estabelecem tais medidas contra si (isto por força da referência do preceito a *recursos interpostos nas condições*

do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado). Portanto, as medidas restritivas estabelecidas contra países terceiros (as medidas reguladas no art. 215º, nº1 TFUE) continuam de fora da jurisdição material do TJUE, por serem adoptadas com base nas disposições PESC e não figurarem no leque de medidas PESC que, segundo o art. 275º, 2º parágrafo TFUE, poderão ainda assim ser controladas pelo TJUE¹⁵³.

Em suma, as medidas restritivas aplicadas com base no ELSJ poderão ser controladas pelo TJUE na totalidade, enquanto que, no caso de medidas aplicadas na prossecução da acção externa da U.E (reguladas no art. 215º TFUE), apenas as medidas estabelecidas contra pessoas singulares ou colectivas (ou seja, as medidas do art. 215º, nº2 TFUE) poderão ser controladas. Tal controlo jurisdicional encontra-se afastado nas medidas estabelecidas contra países terceiros (as medidas reguladas no art. 215º, nº1 TFUE).

Posto isto, ter-se-á ainda que equacionar quais os meios contenciosos através dos quais os destinatários das medidas poderão defender os seus direitos e garantias e qual o tribunal competente, no caso concreto¹⁵⁴. Existem três meios contenciosos que, potencialmente, poderão ser utilizados para controlar as medidas restritivas em causa: o recurso de anulação¹⁵⁵ (regu-

¹⁵³ Daí que no ponto 4.1 *supra* tenhamos referido que, embora as medidas adoptadas com base no art. 215º, nº1 TFUE tenham que prever garantias jurídicas, tal não significa que estas possam ser sindicadas pelo TJUE.

¹⁵⁴ Isto porque o Tribunal de Justiça da U.E (TJUE) é uma instituição da U.E (art. 13º, nº1 TUE), composta por mais três tribunais: um tribunal especial para lidar com as questões de funcionalismo público no seio da U.E (Tribunal de Função Pública) e , mais importante, o Tribunal Geral (que funciona como tribunal de 1ª instância) e o Tribunal de Justiça (que funciona como tribunal de 2ª instância para os meios contenciosos que cabem ao Tribunal Geral em 1ª instância e que funciona como tribunal de 1ª e última instância para os litígios que não são cometidos quer ao Tribunal Geral, quer ao Tribunal da Função Pública). O TJUE encontra-se regulado enquanto instituição de direito da U.E no art. 19º TUE. O seu regime, nos tratados, está previsto nos arts. 251º-281º TFUE e , mais detalhadamente, no Estatuto do Tribunal de Justiça da U.E. Cada tribunal que compõe o TJUE tem ainda um Regulamento do processo nesse tribunal.

¹⁵⁵ Sobre o funcionamento do recurso de anulação, à luz do regime actual TL, vide:

lado no art. 263º TFUE), o processo de questões prejudiciais¹⁵⁶ (regulado no art. 267º TFUE) e a acção de responsabilidade civil extracontratual da U.E¹⁵⁷ (regulada nos arts. 268º e 340º TFUE)¹⁵⁸.

O recurso de anulação serve para o TJUE fiscalizar a legalidade dos actos legislativos das instituições comunitárias referidas no art. 263º, 1º parágrafo TJUE (onde se insere o Conselho, que adopta os actos que estabelecem as medidas restritivas, quer sozinho – no caso das medidas reguladas no art. 215º TFUE – quer conjuntamente com o Parlamento Europeu – no caso das medidas reguladas no art. 75º TFUE). As pessoas singulares ou colectivas afectadas por medidas restritivas estabelecidas ao abrigo do art. 215º, nº2 TFUE poderão pedir a anulação destes actos, cumprindo os requisitos do art. 263º, 4º parágrafo TFUE. O tribunal primeiramente competente para conhecer destas acções será o Tribunal Geral, por força do art. 256º, nº1 TFUE.

O processo das questões prejudiciais pode ser de interpretação (saber, através de um pedido dirigido por um tribunal nacional ao TJUE, que interpretação deve ser dada a uma norma nacional ou a uma norma/acto de direito da U.E, para garantir a aplicação uniforme de direito da U.E) ou de validade (saber, através de um pedido idêntico, se certa norma ou acto de direito da U.E é válida, face ao ordenamento jurídico da U.E). Note-se que as questões prejudiciais de validade, não podem pedir ao TJUE que se pronuncie acerca da validade de disposições de direito primário da U.E (i.e os Tratados institucionais e a CDFUE), pois este é parâmetro de validade de

KOEN LENAERTS, IGNACE MASELIS E KATHLEEN GUTMAN, *EU Procedural Law*, Março, 2014, Oxford European Union Law Library, capítulo 7.

¹⁵⁶ Sobre este meio contencioso, *Idem*, capítulo 10.

¹⁵⁷ Sobre este meio contencioso, *Idem*, capítulo 11.

¹⁵⁸ No mesmo sentido: MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA – *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Almedina, pp.382-383.

todo o restante direito da U.E (o direito derivado). As questões de validade parecem ser mais oportunas, neste caso, do que as de interpretação, podendo ser utilizadas para questionar o TJUE acerca da validade de um acto de direito da U.E (como um regulamento ou decisão que aplique medidas restritivas) face ao restante ordenamento jurídico da U.E. No entanto, este não é um processo de partes, pois cabe ao Tribunal nacional que se ocupa o litígio decidir se, no caso concreto, suspende a instância para colocar a questão ao TJUE ou não, sendo que as partes no processo nacional (onde se inserirá o destinatário da medida) só podem propôr ao tribunal nacional que coloque tal questão, não tendo o poder de a colocarem elas mesmas. O tribunal concreto, dentro do TJUE, para decidir destas questões prejudiciais será o Tribunal de Justiça (TJ) pois, apesar do art. 256º, nº3 TFUE indicar que o *Tribunal Geral é competente para conhecer das questões prejudiciais, submetidas por força do artigo 267.º, em matérias específicas no Estatuto*, o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia não opera tal especificação, pelo que todas as questões prejudiciais são competência directa do TJ e não do TG.

A acção de responsabilidade civil extracontratual da U.E poderá ser operada quer autonomamente (sem necessidade de propositura prévia de outra acção, como um recurso de anulação do acto que causou danos), quer na sequência de uma acção prévia que declare a ilegalidade do acto ou norma de direito da U.E que causou danos ao proponente¹⁵⁹. O art. 340º, 2º parágrafo TFUE estabelece que *a União deve indemnizar de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros, os danos causados pelas suas instituições ou*

¹⁵⁹ Sobre a evolução doutrinal e jurisprudencial do debate e abordagem acerca da questão da autonomia ou não de tal meio contencioso vide, na doutrina portuguesa (ainda que o texto se reporte ao período de vigência do Tratado de Nice, o que, todavia, não afecta a análise da questão em causa): FAUSTO DE QUADROS/ ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Contencioso da União Europeia*, 2ª edição, 2007, Almedina, pp.271-275

pelos seus agentes no exercício das suas funções. O tribunal primeiramente competente para conhecer destas acções será o TG, por força do art. 256º, nº1 TFUE, que lhe concede competência para conhecer das acções referidas no art. 268º TFUE que, por sua vez, remete para o art. 340º TFUE. Uma explicação mais detalhada do funcionamento deste meio contencioso (e dos restantes) é matéria que escapa ao objecto deste estudo, pelo que remetemos para bibliografia específica sobre este tema, que já atrás indicámos.

4.2.2. A ABORDAGEM DO TJUE NO CONTROLO JURIDICIONAL DAS MEDIDAS RESTRITIVAS APLICADAS PELA U.E – O CASO *KADI*

4.2.2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O caso *Kadi* (que se desdobra em vários acórdãos¹⁶⁰) representa um marco na forma do TJUE encarar os direitos e garantias jurídicas dos destinatários de sanções aplicadas pela

¹⁶⁰ Acórdão de 21 de setembro de 2005, *Kadi/Conselho e Comissão* (T-315/01), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59906&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>; acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão* (C-402/05 P e C-415/05 P), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>; acórdão do Tribunal Geral de 30 de Setembro de 2010, *Kadi/Conselho e Comissão* (T-85/09), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83733&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>; acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Julho de 2013, *Kadi/Conselho e Comissão* (C-584/10 P), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130deda28ab46a4aa430ca76cc5192444f178.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNyQe0?text=&do-cid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=67127>

U.E. Não poderíamos deixar de abordar tal caso, pois o mesmo contém contributos interessantíssimos para o objecto que temos vindo a desenvolver ao longo deste trabalho, pelas seguintes razões: o caso versa sobre a aplicação, ao nível da U.E, de resoluções aprovadas no seio do CSNU, mostrando a relação entre a ONU e a U.E neste cenário; as sanções em causa destinavam-se a combater acções terroristas; a leitura dos vários acórdãos que compõem o caso *Kadi* permite compreender uma mudança, no seio do TJUE, na forma de articular os direitos e garantias jurídicas dos destinatários das sanções, face à obrigação da U.E (e dos seus Estados-membros) de cumprir as resoluções do CSNU e; por último, permitirá ao leitor compreender alguns aspectos relativos ao funcionamento do recurso de anulação (meio contencioso da U.E mais preparado para lidar com os problemas jurídicos levantados pelos actos jurídicos que estabelecem as medidas restritivas).

4.2.2.2. A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AO NÍVEL DA ONU

Desde 1990, sobretudo após os atentados de 11 de Setembro de 2001, o CSNU adoptou uma série de resoluções que prevêm, nomeadamente, o congelamento dos bens das organizações, das entidades e das pessoas inscritas pelo comité instituído pelo CSNU¹⁶¹ em conformidade com a sua Resolução 1267(1999)¹⁶² de 15 de Outubro de 1999 (doravante referido como “Comité de Sanções”) numa lista recapitulativa (doravante, “lista do Comité de Sanções”).

O regime destas resoluções foi sendo subsequentemente alterado por diversas outras resoluções do CSNU. Versaremos, sucintamente, sobre dois aspectos sucessivamente alterados: a inscrição do nome de uma organização, de uma entidade ou de

¹⁶¹ Estas resoluções tinham, inicialmente, por destinatário apenas os talibãs do Afeganistão. O seu regime acabou por se alargar a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e às pessoas e entidades a estes associadas.

¹⁶² Esta resolução já foi, por nós, referida e estudada. Vide ponto 3.2.1 *supra*.

uma pessoa na lista do Comité de Sanções e; o tratamento dos pedidos de exclusão da lista do Comité de Sanções¹⁶³.

Sobre o primeiro ponto, a Resolução 1735(2006) do CSNU, de 22 de Dezembro de 2006 previu, no seu nº5 que, quando os Estados propõem ao Comité de Sanções a inscrição do nome de uma organização, de uma entidade ou de uma pessoa na lista deste, devem “apresentar uma exposição de motivos, devendo o correspondente articulado conter uma exposição tão detalhada quanto possível dos motivos do pedido de inscrição, incluindo: i) todos os elementos que permitam determinar com precisão que a pessoa ou a entidade preenche os critérios indicados; ii) a natureza dos elementos de informação; e iii) todos os elementos de informação ou peças justificativas que possam ser fornecidos”. Nos termos do n.º 6 dessa mesma resolução, pede-se aos Estados “no momento em que apresentam um pedido de inscrição, que precisem os elementos do articulado susceptíveis de ser divulgados para efeitos de notificação ao indivíduo ou à entidade cujo nome é incluído na lista [lista recapitulativa do comité de sanções] e os que poderiam ser divulgados aos Estados [...] que apresentem um pedido nesse sentido”. A Resolução 1822(2008) do CSNU, de 30 de junho de 2008, previu, no seu nº 12, que para cada pedido de inscrição, os Estados “devem precisar os elementos do articulado correspondente que poderiam ser divulgados, nomeadamente para que o comité de sanções possa elaborar o resumo descrito no n.º 13 ou para notificar ou informar a pessoa ou a entidade cujo nome é incluído na lista [lista recapitulativa do referido comité], bem como os elementos que poderiam ser comunicados aos Estados [...] interessados que o solicitem”. O n.º 13 desta resolução prevê, por um lado, que quando acrescenta um nome na sua lista recapitulativa, o Comité de Sanções

¹⁶³ Sobre a o processo de implementação, listagem e deslistagem de resoluções do CSNU ao nível da U.E, vide: MARTIN WÄHLISCH, *EU Terrorist Listing, An Overview about Listing and Delisting Procedures*, 2010, Berghof Peace Support

deve publicar no seu sítio *Web* um “resumo de motivos da inscrição” e, por outro, que este comité se deve esforçar por publicar nesse sítio *Web* “resumos de motivos que presidiram às inscrições” de nomes na referida lista antes da adoção da dita resolução.

Sobre o segundo ponto, a Resolução 1730 (2006) do CSNU, de 19 de dezembro de 2006 previu a criação de um “ponto focal” junto do CSNU (o mesmo acabou por ser criado em março de 2007), responsável pela recepção de pedidos de exclusão apresentados por organizações, entidades ou pessoas cujo nome foi inscrito na lista do Comité de Sanções. Posteriormente, a Resolução 1904 (2009) do CSNU, de 17 de dezembro de 2009, instituiu um “Gabinete do Provedor”, incumbido, nos termos do n.º 20 desta resolução, de assistir o Comité de Sanções no exame destes pedidos¹⁶⁴.

Paralelamente ao regime que acabámos de expôr - que tem a sua génese na Resolução 1267(1999)[que apenas visa as organizações, as entidades e as pessoas designadas pelo nome pelo Comité de Sanções como estando associadas a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs] - existe um regime mais amplo previsto na Resolução 1373 (2001) do CSNU¹⁶⁵, de 28 de Setembro de 2001, igualmente adoptada em resposta aos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Esta resolução

¹⁶⁴ Segundo este mesmo número, a pessoa designada para exercer as funções de Provedor deve preencher critérios de elevada consideração moral, de imparcialidade, de integridade, bem como de qualificações elevadas e de experiência nos domínios pertinentes, a saber, nomeadamente, o direito, os direitos do Homem, a luta antiterrorista e as sanções. As competências do Provedor, descritas no Anexo II da referida resolução, compreendem uma fase de recolha de informações junto dos Estados interessados e uma fase de concertação durante a qual pode ser encetado o diálogo com a organização, a entidade ou a pessoa que pede a exclusão do seu nome da lista recapitulativa do comité de sanções. No termo destas duas fases, o provedor deve elaborar e comunicar um “relatório exaustivo” ao Comité de Sanções, que deve examinar o pedido de exclusão, em cooperação com o Provedor, e decidir, no termo deste exame, se defere o referido pedido.

¹⁶⁵ Esta resolução já foi por nós referida e brevemente analisada em sede anterior. Vide ponto 3.2.1 *supra*.

(que prevê também medidas de congelamento de bens) distingue-se das resoluções acima mencionadas, na medida em que a identificação das organizações, das entidades ou das pessoas às quais é aplicável é inteiramente deixada à discricção dos Estados¹⁶⁶. A implementação, ao nível da U.E, dos regimes que acabámos de referir, despoletaram os problemas tratados no caso *Kadi*. Estudá-los-emos de seguida.

4.2.2.3. A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AO NÍVEL DA U.E – OS VÁRIOS CONTORNOS DO CASO KADI

- Antecedentes:

A implementação, ao nível da U.E¹⁶⁷, da Resolução 1373(2001) do CSNU, foi operada através da Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo¹⁶⁸ e pelo Regulamento (CE) nº 2580/2001 do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades¹⁶⁹. Tais actos contêm uma lista, regularmente revista, de organizações, entidades e pessoas suspeitas de estarem implicadas em actividades terroristas.

Em 17 de outubro de 2001, o nome de Y. A. Kadi, identificado como sendo uma pessoa associada a Osama bin Laden e à rede Al-Qaida, foi inscrito na lista do Comité de Sanções. Consequentemente, este nome foi aditado à lista contida no Anexo I do Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho,

¹⁶⁶ Neste sentido, vide o parágrafo 14 do acórdão Kadi de 18 de Julho de 2013 do TJUE(Processo C-584/10 P).

¹⁶⁷ Uma apresentação mais detalhada de todos os antecedentes deste caso pode ser consultada nos parágrafos 15 a 46 do acórdão Kadi de 2013, dos quais nos limitamos a fazer um resumo.

¹⁶⁸ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001E0931&from=PT>

¹⁶⁹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02001R2580-20130707&rid=1>

de 6 de março de 2001, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos, prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos Talibãs do Afeganistão e revoga o Regulamento (CE) n.º 337/2000¹⁷⁰, pelo Regulamento (CE) n.º 2062/2001 da Comissão, de 19 de outubro de 2001, que altera, pela terceira vez, o Regulamento n.º 467/2001¹⁷¹. Seguidamente, foi inscrito na lista constante do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento n.º 467/2001¹⁷².

Em 18 de dezembro de 2001, Y. A. Kadi interpôs um recurso de anulação no Tribunal Geral, contestando, inicialmente, os Regulamentos n.ºs 467/2001 e 2062/2001 e, posteriormente, o Regulamento n.º 881/2002, na medida em que estes regulamentos lhe diziam respeito. Os seus fundamentos de anulação respeitavam a violações do direito de ser ouvido, do direito ao respeito da propriedade, do princípio da proporcionalidade e do direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva.

Por acórdão de 21 de setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão, o Tribunal Geral (TG) negou provimento a esse recurso. O TG decidiu, em substância, que decorria dos princípios que regulam a articulação das relações entre a ordem jurídica internacional emanada das Nações Unidas e a ordem jurídica da União que o Regulamento n.º 881/2002, na medida em que se destina a aplicar uma resolução do CSNU que não deixa nenhuma margem para esse efeito, não podia ser objeto de fis-

¹⁷⁰ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R0467&rid=1>

¹⁷¹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R2062&rid=1>

¹⁷² Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0881&rid=2>

calização jurisdicional quanto à sua legalidade interna e beneficiava, assim, de imunidade de jurisdição, excepto no que respeita à sua compatibilidade com as normas abrangidas pelo *jus cogens*, entendido como ordem pública internacional que se impõe, sem derrogação possível, a todos os sujeitos de direito internacional, incluindo as instâncias da ONU¹⁷³. Assim, o TG excluiu, no caso em apreço, a existência de uma violação dos direitos invocados por Y. A. Kadi. No que respeita, em particular, ao direito a uma fiscalização jurisdicional efetiva, sublinhou que não lhe incumbia fiscalizar indirectamente a conformidade das resoluções do CSNU com os direitos fundamentais conforme protegidos pela ordem jurídica da União, nem verificar a inexistência de um erro de apreciação dos factos e dos elementos de prova acolhidos por esta instância internacional em apoio das medidas tomadas, nem ainda fiscalizar indirectamente a oportunidade e a proporcionalidade destas medidas. Acrescentou que esta lacuna na protecção jurisdicional de Y. A. Kadi não é, por si só, contrária ao *jus cogens*.¹⁷⁴

No seu acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, o Tribunal de Justiça (TJ) anulou o acórdão Kadi/Conselho e Comissão, já referido, bem como o Regulamento n.º 881/2002, na medida em que este último dizia respeito a Y. A. Kadi. No essencial, o TJ argumentou que os órgãos jurisdicionais da União devem assegurar a fiscalização, em princípio, integral,

¹⁷³ No parágrafo 224 desse acórdão, o TG (na altura Tribunal de Primeira Instância – TPI) refere que “a invocação de violações quer aos direitos fundamentais, tal como são protegidos pela ordem jurídica comunitária, quer aos princípios dessa ordem jurídica não pode afectar a validade de uma resolução do Conselho de Segurança ou o seu efeito no território da Comunidade”. No parágrafo seguinte conclui que “há que considerar que as resoluções em causa do Conselho de Segurança escapam, em princípio, à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Primeira Instância e que 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 deve, na medida do possível, interpretar e aplicar esse direito de maneira compatível com as obrigações dos Estados-Membros por força da Carta das Nações Unidas”.

¹⁷⁴ Parágrafo 238 do acórdão em causa.

da legalidade de todos os actos da União, tendo em conta os direitos fundamentais, incluindo quando esses actos se destinam a aplicar resoluções adoptadas pelo CSNU e que, consequentemente, a análise do TG padecia de um erro de direito¹⁷⁵. Concretamente para o caso de Y.A. Kadi, o TJ indica que a eficácia da fiscalização jurisdicional implica que a autoridade competente da União comunique à pessoa em questão os motivos da decisão de inscrição em causa e lhe dê a possibilidade de ser ouvida a este respeito. Precisou que, tratando-se de uma decisão de inscrição inicial, razões atinentes à eficácia das medidas restritivas em causa e ao objectivo do regulamento em questão justificavam que esta comunicação e esta audição tivessem lugar não antes da adopção desta decisão, mas no próprio momento desta adopção ou o mais rapidamente possível após a mesma¹⁷⁶. Como tais elementos não foram facultados a Kadi, o TJ concluiu que os direitos de defesa e o direito a uma fiscalização jurisdicional efectiva¹⁷⁷, assim como o direito de propriedade¹⁷⁸ do mesmo, tinham sido violados.

Os efeitos do regulamento anulado, na parte em que dizia respeito a Y. A. Kadi, foram mantidos por um período máximo de três meses, para permitir ao Conselho sanar as violações declaradas. Em 21 de outubro de 2008, o presidente do Comité de Sanções comunicou a exposição de motivos relativa à inscrição de Y. A. Kadi na lista recapitulativa deste comité¹⁷⁹ ao Representante Permanente da França junto da ONU, autorizando a sua comunicação a Y. A. Kadi. Em 22 de outubro de 2008, o Representante Permanente da França junto da U.E transmitiu esta exposição de motivos à Comissão, que a enviou, no mesmo dia, a Y. A. Kadi, informando-o de que, pelas

¹⁷⁵ Parágrafos 326 e 327 desse acórdão.

¹⁷⁶ *Idem*, parágrafos 336 a 341

¹⁷⁷ *Idem*, parágrafos 345 a 350.

¹⁷⁸ *Idem*, parágrafos 369 a 371.

¹⁷⁹ A redacção desta exposição de motivos pode ser consultada no parágrafo 28 do acórdão Kadi de 2013.

razões evocadas nesta exposição de motivos, tencionava manter a inscrição do seu nome na lista da U.E, concedendo-lhe um prazo para que apresentasse as suas observações sobre estes motivos e lhe fornecesse toda a informação que considerasse pertinente, antes de adoptar a sua decisão final. Em 10 de Novembro de 2008 (último dia do prazo), Y.A Kadi apresentou observações à Comissão, em sua defesa¹⁸⁰.

Em 28 de novembro de 2008, a Comissão adoptou o regulamento que passaria a constituir o novo objecto controvertido do processo *Kadi*. Trata-se do Regulamento (CE) nº 1190/2008 da Comissão de 28 de Novembro de 2008, que altera pela 101ª vez o Regulamento (CE) nº 881/2002 do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã¹⁸¹. Os considerandos 3,4,5,6,8 e 9 deste regulamento (doravante, “regulamento controvertido”) precisam as razões da Comissão para aditar o nome de Kadi à lista¹⁸². Nos termos do seu artigo 2.º, o

¹⁸⁰ No essencial, Kadi alegou, com base em documentos que confirmavam a desistência por parte das autoridades suíças, turcas e albanesas das investigações criminais contra ele iniciadas por alegados factos de apoio a organizações terroristas ou de criminalidade financeira, que, sempre que lhe tinha sido dada a oportunidade de tomar posição sobre os elementos de prova contra ele invocados, tinha podido demonstrar o carácter infundado das alegações formuladas contra ele, solicitou a apresentação dos elementos de prova que corroboravam as afirmações e as conclusões constantes da exposição de motivos relativas à sua inscrição na lista recapitulativa do comité de sanções e dos documentos pertinentes do processo da Comissão, e pediu que lhe fosse dada a oportunidade de apresentar observações sobre estes elementos de prova. Ao mesmo tempo que denunciou o carácter vago ou geral de um determinado número de alegações constantes desta exposição de motivos, contestou, com base em elementos de prova, que cada um dos motivos invocados contra ele fosse fundado.

¹⁸¹

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008R1190&rid=1>

¹⁸² “ 3) A fim de dar cumprimento ao acórdão [Kadi], a Comissão transmitiu a Yassin Abdullah Kadi [...] [a] fundamentação avançada pelo comité de sanções [...], dando-[lhe] a oportunidade de apresenta[r] as suas observações a este propósito, dando a conhecer o seu ponto de vista.

(4) A Comissão recebeu e examinou as observações apresentadas por Yassin

regulamento entrou em vigor em 3 de dezembro de 2008 e é aplicável a partir de 30 de maio de 2002. Por carta de 8 de Dezembro de 2008, a Comissão respondeu às observações apresentadas por Y. A. Kadi a 10 de Novembro de 2008.

Em 26 de Fevereiro de 2009, Kadi interpôs um recurso no TG destinado a obter a anulação do regulamento controvertido, na parte que lhe é respeitante. Para tal apresentou cinco fundamentos, dos quais salientamos os dois mais importantes: violação dos seus direitos de defesa e do direito a uma protecção jurisdicional efectiva (segundo fundamento) e; restrição desproporcionada do seu direito de propriedade (quinto fundamento). O TG considerou violados os direitos de defesa¹⁸³ referindo, em substância, três coisas: que a Comissão se tinha considerado rigorosamente vinculada pelas apreciações do Comité de Sanções e que não admitiu, em momento algum, pô-las em causa à luz das observações de Y. Kadi, nem fazer nenhum esforço sério para refutar os elementos de defesa por ele apresentados; que tinha sido recusado a Y. Kadi o acesso aos elementos de prova utilizados contra ele e; que os poucos elementos de informação e as alegações vagas que figuram na exposi-

Abdullah Kadi [...].

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

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

[...]

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

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

¹⁸³ Vide parágrafos nº 171 a 180 do acórdão em causa.

ção de motivos relativos à inscrição de Y. Kadi na lista recapitulativa do Comité de Sanções eram manifestamente insuficientes para permitir que o interessado refutasse de forma eficaz as acusações de que foi alvo. O TG também considerou violado o princípio da protecção jurisdicional efectiva, com fundamento na impossibilidade de defesa satisfatória dos direitos de Y. Kadi perante o juiz da U.E, visto as instituições da U.E não terem comunicado os elementos de prova utilizados contra ele. O TG refere que tal violação também não foi sanada por si, uma vez que as instituições também não lhe comunicaram nenhum desses mesmos elementos de prova. Também o direito de propriedade de Kadi foi considerado violado pelo TG¹⁸⁴, devido ao alcance geral e à duração das medidas de congelamentos dos seus bens, cuja imposição constituía uma restrição injustificada do direito em causa, sendo procedentes as alegações de Kadi relativamente à violação, pelo regulamento controvertido, do princípio da proporcionalidade, neste aspecto. Em consequência do exposto, o TG anulou o regulamento controvertido, na parte respeitante a Y. Kadi.

- Fase final do caso Kadi:

A fase final do caso Kadi começa com a apensação, por despacho do presidente do TJ de 9 de Fevereiro de 2011, de três processos¹⁸⁵ (com o mesmo objecto – a anulação do acórdão do TG, que acabámos de estudar, assim como do pedido de anulação do regulamento controvertido aí apresentado por Y. Kadi) dirigidos pela Comissão, o Conselho e o Reino Unido contra Y. Kadi, respectivamente (sendo que este último pediu nos três processos que fosse negado provimento aos recursos e

¹⁸⁴ *Idem*, parágrafos 192 a 194.

¹⁸⁵ Processos C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, apensados no Processo único C-584/10 P, disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130deda28ab46a4aa430ca76cc5192444f178.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNyQe0?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=67127>

que fosse confirmado e julgado imediatamente exequível o acórdão recorrido do TG, a partir da data da sua prolação).

Os fundamentos dos três proponentes versam, principalmente, sobre três pontos: 1) erro do TG por não conseguir reconhecer que o regulamento controvertido tem imunidade de jurisdição¹⁸⁶; 2) avaliação judicial demasiado intrusiva do regulamento controvertido, por parte do TG¹⁸⁷; 3) erro do TG na apreciação do mérito do pedido de anulação, que não teve em conta outros interesses que possibilitam a restrição dos direitos fundamentais de Y. Kadi (tais como a necessidade de confidencialidade dos procedimentos, para que não seja divulgada informação sensível que permita aos destinatários escaparem às medidas de combate ao terrorismo internacional)¹⁸⁸. O TJ apreciou rapidamente os primeiros dois fundamentos. Sobre o primeiro¹⁸⁹, considerou-o improcedente, retomando a posição que já havia expressado no seu acórdão Kadi de 2008 – que a aplicação dos regulamentos do CSNU pelas instituições da U.E não as dispensa de respeitar os direitos e liberdades fundamentais, que são protegidos pela própria U.E. A segunda questão também não foi julgada procedente pelo TJ, que manteve que os órgãos jurisdicionais da U.E devem assegurar uma fiscalização, em princípio, integral de todos os actos da União¹⁹⁰.

A terceira questão é a mais interessante, na medida em que o TJ estabelece a sua posição sobre a questão da necessidade de protecção dos direitos dos destinatários das sanções, face aos interesses do CSNU e do Comité de Sanções no combate ao terrorismo internacional. O buslilis da questão prende-se no facto do Comité de Sanções não fornecer a totalidade das informações relativas aos motivos para inscrição do nome de determinados indivíduos na sua lista recapitulativa, quer às

¹⁸⁶ Parágrafos 60 a 64 do acórdão em causa.

¹⁸⁷ *Idem*, parágrafos 71 a 75.

¹⁸⁸ *Idem*, parágrafos 76 a 84.

¹⁸⁹ *Idem*, parágrafos 65 a 70.

¹⁹⁰ *Idem*, parágrafo 97.

instituições da U.E (nomeadamente o Conselho, que elabora a legislação da U.E que dá cumprimentos ao regime onusiano, e a Comissão, que zela pela execução e respeito do direito da U.E), quer aos tribunais da U.E (que, neste caso, controlam o respeito dos direitos dos destinatários das sanções por parte dos actos da U.E que as implementam). Com efeito, aquando da listagem das entidades referidas (quer ao nível da ONU, quer ao nível da U.E), o Comité de Sanções apenas põe à disposição das autoridades da U.E uma exposição de motivos (versão sumariada da totalidade dos fundamentos para a inscrição em causa)¹⁹¹. A tensão coloca-se, portanto, nas obrigações existentes ao nível da U.E¹⁹² e na falta de obrigações existentes ao nível da ONU. O TJ considera que o TG, no acórdão recorrido, cometeu um erro de direito ao basear a sua declaração de violação dos direitos de defesa, do direito a uma protecção jurisdicional efectiva e do princípio da proporcionalidade no facto da Comissão não ter comunicado a Y. Kadi nem ao próprio TG informações e elementos de prova inerentes aos motivos para a manutenção da inscrição do nome do interessado na lista (e isto apesar do próprio TG ter reconhecido que a Comissão não dispunha destas informações e elementos de prova)¹⁹³. Assim, para o TJ, o facto do Comité de Sanções não fornecer estas informações quer às autoridades da U.E, quer ao interessado não equivale, automaticamente, a uma violação dos direitos de defesa do último¹⁹⁴. O Comité de Sanções fornecerá sempre uma informação mínima (a exposição de motivos), cujos fundamentos serão analisados pelo tribunal para aferir da sua suficiência (quanto à precisão e à concretização) para sustentar as

¹⁹¹ *Idem*, parágrafo 107.

¹⁹² Nomedamente a necessidade das decisões de inscrição ou manutenção do nome de uma determinada pessoa na lista em causa terem que assentar numa base factual suficientemente sólida, que terão que ser fiscalizadas pelo TJUE para assegurar a legalidade dos motivos de inscrição, por força do art. 47º da CDFUE. O TJ refere esta necessidade no parágrafo 119 do último acórdão que temos vindo a analisar.

¹⁹³ *Idem*, parágrafo 138.

¹⁹⁴ *Idem*, parágrafo 137.

decisões de inscrição em causa¹⁹⁵. Sobre a necessidade de secretismo de algumas destas informações, o TJ refere que incumbe ao juiz da U.E analisá-las para avaliar a procedência das razões invocadas pela referida autoridade para se opôr à comunicação das mesmas¹⁹⁶. Se o juiz da U.E concluir que estas razões não se opõem à comunicação, pelo menos parcial, dos elementos em causa, dará à autoridade competente da U.E a possibilidade de proceder a essa comunicação à pessoa interessada¹⁹⁷. Na análise dos motivos invocados na exposição de motivos apresentada pelo Comité de Sanções para inscrever o nome de Y. Kadi na lista¹⁹⁸, o TJ discorda da opinião geral do TG, no acórdão recorrido, de que a exposição de motivos é vaga e imprecisa¹⁹⁹, excepto no que toca ao último dos motivos invocados²⁰⁰. Ainda assim, a análise do TJ não ficou por aqui, tendo também em conta as observações de Y. Kadi, apresentadas a 10 de Novembro de 2008 em apoio do seu recurso no TG. Tais observações foram suficientes para, agora, colocar em dúvida a suficiência do carácter preciso e concreto dos fundamentos presentes na exposição de motivos. Tal inverteu o onus da prova para a Comissão, que teria que apresentar novos elementos que permitissem continuar a fundamentar a aplicação de medidas contra Y. Kadi, vistas as observações oferecidas por este último aos elementos presentes na exposição de motivos. Considerando que, para o TJ, a Comissão não conseguiu fornecer tais elementos, na sua resposta de 8 Dezembro de

¹⁹⁵ *Idem*, parágrafo 136.

¹⁹⁶ *Idem*, parágrafo 126.

¹⁹⁷ *Idem*, parágrafo 127.

¹⁹⁸ Uma indicação de todos estes motivos, assim como a análise do TJ acerca da suficiência dos mesmos pode ser vista nos parágrafos 141 a 149 do último acórdão que temos vindo a analisar.

¹⁹⁹ *Idem*, parágrafo 140.

²⁰⁰ *Idem*, parágrafo 141. Isto porque o último fundamento não contém qualquer indicação sobre a identidade das sociedade em causa, sobre a data das acções denunciadas e sobre a identidade dos “extremistas” pretensamente beneficiários destas acções-

2008 às observações de 10 de Novembro de 2008 de Y. Kadi, a exposição de motivos não poderia continuar a sustentar a adopção de sanções contra este, ao nível da U.E. Como tal, o TJ decidiu confirmar a decisão do TG de anulação do regulamento controvertido na parte respeitante a Y. Kadi, na medida em que os erros de direito do TG não punham em causa a parte decisória do acórdão (i.e, a anulação)²⁰¹.

- Conclusões

De todo o caso *Kadi* extraem-se as seguintes conclusões para o controlo jurisdicional, ao nível da U.E, das medidas restritivas aplicadas no combate ao terrorismo: os actos jurídicos que as aplicam não estão isentos do controlo jurisdicional feito pelo juiz da U.E (para aferição do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos destinatários das sanções), pelo simples facto de aplicarem resoluções do CSNU; a falta de apresentação às autoridades da U.E e aos interessados da totalidade de motivos que fundamentam a inscrição do nome de uma pessoa ou entidade na lista do Comité de Sanções (e numa lista da U.E) não implica a violação automática dos direitos de defesa dos destinatários das sanções, tendo que se aferir se as informações constantes da exposição de motivos sustentam, por si, a aplicação de tais sanções e; há que ter em conta as informações fornecidas pelos interessados, que podem inverter o onus da prova para as instituições da U.E que executam as sanções, tendo estas que apresentar novos elementos que permitam continuar a aplicar, ao nível da U.E, sanções a tais pessoas ou entidades.

Note-se que o universo do controlo jurisdicional destas medidas no plano europeu não se esgota no nível da U.E, havendo também o patamar do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), instituição jurisdicional que funciona em torno do Conselho da Europa. O estudo da abordagem deste

²⁰¹ Todo este raciocínio se encontra presente nos parágrafos 151 a 165 do último acórdão que temos vindo a analisar.

tribunal escapa ao objecto deste trabalho. No entanto, é inegável que as decisões do TEDH também influenciam, não poucas vezes, as decisões do TJUE. Esta influência será de suma importância quando (e se) for finalizado o processo de adesão da U.E à Convenção Europeia dos Direitos Humanos (catálogo de direitos humanos aplicado e protegido pelo TEDH), previsto no art. 6º TUE. Assim, deixamos aqui apenas a referência ao caso *Nada c. Suíça* do TEDH²⁰² (de Setembro de 2013), que também tratou da questão da protecção dos direitos humanos face ao regime sancionatório da ONU, oriundo da Resolução 1267(1999)²⁰³.

CONCLUSÕES

Deste estudo, que agora culminamos, poderemos apontar as seguintes conclusões:

- 1- O terrorismo constitui uma actividade complexa e transnacional;
- 2- A comunidade internacional tem preferido criminalizar actividades e aspectos relacionados com o terrorismo (através de convenções internacionais e protocolos às mesmas), ao invés de defini-lo enquanto crime geral;
- 3- A União Europeia possui uma definição jurídico-vinculativa de terrorismo, composta por uma cláusula geral (referente à finalidade de actos terroristas) e uma enumeração de actos que, quando integrados com essa cláusula, constituem actos de terrorismo;
- 4- A União Europeia tem uma Estratégia Antiterrorista, organizada em quatro pilares (Prevenção, Protecção, Persegui-

²⁰² Queixa 10593/08, disponível para consulta em:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113118>

²⁰³ Para uma análise da relação entre o acórdão *Kadi*, de 18 de Julho de 2013 e do acórdão *Nada c. Suíça*, de Setembro de 2013, vide: ERIKA DE WET, *From Kadi to Nada: judicial techniques favoring human rights over United Nations Security Council sanctions*, Dezembro 2013, 12 Chinese Journal of International Law

- ção e Resposta) que são depois aplicados através de diversos sectores e actividades;
- 5- A diversidade de sectores evidencia o carácter disperso da Estratégia Antiterrorista da U.E, concluindo-se que os Estados-membros continuam a ser mais activos que aquela nesta matéria, sendo a área da cooperação judicial uma das excepções (por força da U.E ter desempenhado um papel legislativo e harmonizador acima da média);
 - 6- O Tratado de Lisboa não cria nenhuma política especificamente direccionada para o combate ao terrorismo, pelo que a sua relevância é marginal ou indirecta (i.e, depende das acções e diálogos sobre terrorismo que a U.E iniciar, com base nas competências que o Tratado de Lisboa lhe confere);
 - 7- As medidas restritivas são um dos instrumentos mais importantes empregues pela União Europeia na prossecução da sua actuação externa e têm uma natureza positiva ao invés de negativa, na medida em que se destinam a alterar o comportamento dos seus destinatários (e não propriamente puni-los), para respeito dos princípios de Direito Internacional e da actuação externa da União.;
 - 8- As medidas restritivas podem ser aplicadas no combate ao terrorismo através de duas áreas: o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ - art. 75º TFUE) e a acção externa da U.E (art. 215º TFUE);
 - 9- Na aplicação de medidas restritivas, a U.E terá que respeitar princípios jurídicos gerais de Direito Internacional (e.g princípio da resolução pacífica dos conflitos, princípio da não-ingerência nos assuntos domésticos de Estados terceiros, princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana, etc) e princípios mais específicos dessas medidas (princípio da proporcionalidade, que poderá ser subdividido em mais três: princípio da adequação; princípio da necessidade e; princípio do equilíbrio/proporcionalidade *stricto sensu*);

- 10- Existem cinco cenários principais que motivam a aplicação de medidas restritivas por parte da U.E: gestão de conflitos (e.g. Afeganistão em 1996 e Líbia em 2011); promoção da democracia e dos direitos humanos (e.g. Uzbequistão em 2005 e Bielorrússia em 2006); consolidação institucional após um conflito (e.g. República Federal da Jugoslávia na década de 90 e Guiné em 2009); não-proliferação de armas (e.g. Líbia em 1994 e Irão em 2007) e; combate ao terrorismo internacional (e.g. Líbia em 1999, assim como as organizações terroristas listadas pela U.E);
- 11- As medidas restritivas poderão prosseguir diferentes finalidades (inclusive de prossecução simultânea ou evolutiva), apesar de tal não se encontrar previsto no texto dos Tratados: poderão ser *coercivas* se procurarem persuadir o destinatário a alterar voluntariamente o seu comportamento, num sentido que de coadune com as regras de Direito Internacional em causa; poderão ser *restritivas*, caso o destinatário não decida alterar o seu comportamento voluntariamente (a finalidade restritiva procuraria limitar e dificultar a prossecução dos objectivos pelo destinatário) e; poderão ter um objectivo *senalizador*, simbolizando a actuação activa da U.E, face a determinada situação (este último objectivo tem como principais destinatários o resto da comunidade internacional);
- 12- A evolução das medidas restritivas evidencia uma alteração no seu âmbito subjectivo e tipológico: subjectivamente, as medidas têm-se aplicado cada vez menos a Estados e mais a particulares e entidades não governamentais; tipologicamente, as medidas têm passado de embargos à transacção de armamento (mais comuns nas sanções aplicadas a Estados) para congelamentos de fundos financeiros (mais usuais nas medidas utilizadas contra entes não estatais);
- 13- Ainda assim, em termos finalísticos, as medidas restritivas parecem prosseguir um objectivo de *Perseguição* (no âmbi-

- to dos objectivos da estratégia anti-terrorista da U.E) e de *Restrição/Sinalização* (no âmbito dos três fins das medidas restritivas indicados);
- 14- O conhecimento da evolução das medidas restritivas contra-terroristas da U.E ajuda a melhor compreender a crescente eficiência destas, enquanto regime sancionatório mais específico (quer no âmbito subjectivo, quer no âmbito material/tipológico);
 - 15- Um estudo das finalidades dessas mesmas medidas (assim como do seu impacto, custos e inserção numa abordagem diplomática mais geral da U.E) também ajuda a concluir se, no caso concreto, tais medidas foram ou não bem-sucedidas;
 - 16- As sanções ou medidas restritivas aplicadas pela U.E dão cumprimento, não poucas vezes, a sanções definidas noutras instâncias internacionais. Este cenário tem lugar, principalmente, nas sanções definidas pelas Nações Unidas (ONU), através do seu Conselho de Segurança;
 - 17- Desde os anos 90 que o regime sancionatório da ONU tem evoluído de um sistema clássico de sanções económicas abrangentes, para um sistema de *smart (targeted) sanctions*, principalmente no que diz respeito a embargos e boicotes comerciais;
 - 18- A aplicação de sanções a particulares e entidades não-governamentais também tem aumentado no seio da ONU;
 - 19- A abordagem sancionatória da ONU, relativamente ao fenómeno do terrorismo pode ser dividida em duas grandes fases: a fase anterior aos ataques de 11 de Setembro de 2001 e; a fase que se inicia com os ataques de 11 de Setembro de 2001. Na actual 2ª fase, o ponto de referência será a Resolução 1373(2001), cujo traço pioneiro reside na aplicação global das suas medidas, de forma a prevenir qualquer ataque terrorista (não obstante os ataques de 11 de Setembro terem apenas ocorrido em território norte-

- americano);
- 20- A U.E e a ONU partilham princípios e objectivos aquando da construção dos seus regimes sancionatórios, tendo ambas utilizado sanções para ultrapassar agressões territoriais, repor no poder líderes democraticamente eleitos, promover os direitos humanos, combater o terrorismo, promover o desarmamento, etc;
 - 21- A interpenetração entre os regimes sancionatórios destas duas organizações internacionais já tem muitos anos, podendo remontar ao início da década de 70, altura em que a U.E se debatia com a questão da aplicação colectiva das sanções da ONU contra a África do Sul e a Rodésia do Sul (presentemente Zimbabué);
 - 22- A U.E também já aplicou sanções fora do âmbito de decisões das Nações Unidas, nomeadamente, contra a Bielorrússia, China, Indonésia, Cazaquistão, Líbia, Myanmar (Birmânia), Zimbabué, Sudão e a Antiga República da Jugoslávia;
 - 23- A aplicação de sanções autónomas (em termos de regime e de tipologia), por parte da U.E, tornou-se crescente com a transformação da Comunidade Europeia em União Europeia, operada pelo Tratado de Maastricht;
 - 24- Desde a vigência do Tratado de Maastricht (que se iniciou a 1/11/1993), a U.E tem aplicado sanções autónomas com muito mais frequência que a ONU ou a OSCE, levando alguns autores a reconhecê-la como um novo actor na cena internacional de aplicação de sanções ou a indicar uma mudança de *soft power* para *hard power*;
 - 25- A aplicação de sanções, por parte da U.E, a entes não-estaduais e a particulares no combate ao terrorismo iniciou-se por influência das resoluções 1267(1999) e 1373(2001) do CSNU;
 - 26- Ambos os arts. 75º, 3º parágrafo TFUE e 215º, nº3 TFUE dispõem que os actos que adoptam medidas restritivas

- compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.* Tal significa que decisões que estabelecem as medidas restritivas devem fundar-se em critérios claros e precisos que permitam, no limite, garantir a fiscalização jurisdicional das mesmas;
- 27- A nível tipológico, tais critérios não terão que (nem deverão) ser sempre os mesmos, pois *deverão ser adaptados às especificidades de cada medida restritiva*;
- 28- Os critérios também deverão mostrar, aquando da sua adopção casuística, o respeito pelo regime normativo previsto no TFUE e pelos princípios que orientam a definição e implementação das medidas restritivas (principalmente o princípio da proporcionalidade, em todas as suas vertentes);
- 29- Tais garantias jurídicas também terão que estar presentes nas medidas restritivas do art. 215º, nº1 TFUE (aplicáveis a países terceiros) e não só nas medidas aplicáveis a particulares ou entidades não-estatais. Porém, tal não implica necessariamente que as medidas adoptadas segundo o art. 215º, nº1 TFUE gozem da mesma sindicabilidade, por parte do Tribunal de Justiça da U.E (TJUE), que as restantes gozam;
- 30- Relativamente às medidas adoptadas no âmbito da acção externa, parece que só a 2ª decisão (a decisão adoptada em sede de acção externa não PESC, com base no art. 215º, nº2 TFUE) deverá prever as tais garantias jurídicas, pois só ela aplica as medidas aos destinatários, afectando a sua esfera jurídica no caso concreto. No entanto, tal não impede o controlo jurídico da 1ª decisão (decisão PESC, que permite a adopção de medidas restritivas – mas não as aplica - contra pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades não estatais);
- 31- As medidas restritivas desenvolvidas no âmbito do ELSJ, poderão ser judicialmente controladas na totalidade, pelo TJUE;

- 32- Relativamente às medidas adoptadas no âmbito da PESC, uma leitura conjunta dos arts. 275º, 2º parágrafo TFUE e 263º TFUE leva a concluir que apenas as medidas restritivas aplicadas contra pessoas singulares ou colectivas poderão ser controladas pelo TJUE, caso os destinatários dessas medidas decidam propor junto do tribunal um recurso de anulação dos actos que estabelecem tais sanções contra si;
- 33- As medidas restritivas estabelecidas contra países terceiros (reguladas no art. 215º, nº1 TFUE) continuam de fora da jurisdição material do TJUE, por serem adoptadas com base em disposições PESC e não figurarem no leque de medidas PESC que, segundo o art. 275º, 2º parágrafo TFUE, podem ainda assim ser controladas pelo TJUE;
- 34- Existem três meios contenciosos que, potencialmente, poderão ser utilizados para controlar as medidas restritivas em causa: o recurso de anulação (regulado no art. 263º TFUE), o processo de questões prejudiciais (regulado no art. 267º TFUE) e a acção de responsabilidade civil extracontratual da U.E; (regulada no art. 340º, nº2 TFUE);
- 35- O caso *Kadi* representa um marco na forma do TJUE encerrar os direitos e garantias jurídicas dos destinatários de sanções aplicadas pela U.E e tem grande importância para este tema pelo seguinte: o caso versa sobre a aplicação, ao nível da U.E, de resoluções aprovadas no seio do CSNU, mostrando a relação entre a ONU e a U.E neste cenário; as sanções em causa destinavam-se a combater acções terroristas; a leitura dos vários acórdãos que compõem o caso *Kadi* permite compreender uma mudança, no seio do TJUE, na forma de articular os direitos e garantias jurídicas dos destinatários das sanções, face à obrigação da U.E (e dos seus Estados-membros) de cumprir as resoluções do CSNU e; por último, este caso auxilia na compreensão de alguns dos aspectos do funcionamento do recurso de anulação (meio contencioso da U.E melhor preparado para lidar com os

problemas jurídicos levantados pelos actos jurídicos que estabelecem as medidas restritivas);

- 36- De todo o caso Kadi extraem-se as seguintes conclusões para o controlo jurisdicional das medidas restritivas aplicadas, ao nível da U.E, no combate ao terrorismo: os actos jurídicos que as aplicam não estão isentos do controlo jurisdicional feito pelo juiz da U.E (para aferição do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos destinatários das sanções), pelo simples facto de aplicarem resoluções do CSNU; a falta de apresentação às autoridades da U.E e aos interessados da totalidade de motivos que fundamentam a inscrição do nome de uma pessoa ou entidade na lista do Comité de Sanções (e numa lista da U.E) não implica a violação automática dos direitos de defesa dos destinatários das sanções, tendo que se aferir se as informações constantes da exposição de motivos sustentam, por si, a aplicação de tais sanções e; há que ter em conta as informações fornecidas pelos interessados, que podem inverter o onus da prova para as instituições da U.E que executam as sanções, tendo estas que apresentar novos elementos que permitam continuar a aplicar sanções, ao nível da U.E, a tais pessoas ou entidades.
- 37- O universo do controlo jurisdicional destas medidas no plano europeu não se esgota no nível da U.E, havendo também o patamar do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), instituição jurisdicional que funciona em torno do Conselho da Europa e que influencia, não poucas vezes, as decisões do TJUE;



LISTA DE BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert, *On the structure of legal principles*, Ratio Juris, v.13, n.13. Setembro 2000. pp.294-304
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, 3ª edição, 2003, Almedina
- AMBOS, Kai/ Anina Timmermann, *Terrorism and customary international law* in Ben Saul (ed.), *Research handbook on international law and terrorism*, Elgar 2014, pp.20-38
- ANTHONY, Ian, *Sanctions applied by the European Union and the United Nations* in SIPRI Yearbook 2002, Capítulo 5, pp. 203-228, disponível em: <http://www.sipri.org/research/disarmament/dualuse/publications/yearbook/yb0205>
- ARCHICK, Kristin, *U.S.-E.U Cooperation Against Terrorism*, Setembro, 2013, Congressional Research Service, disponível em:
- ARGOMANIZ, Javier, *The European Union Post-9/11 Counter-terror Policy Response: An Overview*, Fevereiro, 2010, RIEAS: Research Paper, No. 140, disponível em: <http://www.rieas.gr/publications/1138-javier-argomaniz-the-european-union-post-911-counter-terror-policy-response-an-overview-rieas-research-paper-no-140-february-2010-.html>
- DUARTE, Diogo Guerreiro, *As medidas restritivas enquanto instrumento da acção externa europeia, Perspectivas gerais sobre as medidas restritivas à luz do Tratado de Lisboa*, Fevereiro, 2014, Lisboa
- DRULAKOVA, Radka/Jan Martin Rolenc, Zuzana Travnickova, Stepanka Zemanova. *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy* in Central European Journal of International and Security Studies, Vol 4, Issue 1, pp. 101-122, disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital->

Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=117956

HILLION, Christohe, Fighting terrorism through the EU Common Foreign and Security Policy, Janeiro, 2014, disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2383243

IVAN, Paul/ Francesco Giumelli, The effectiveness of EU sanctions, An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma), Novembro, 2013, European Policy Center Issue Paper Nº 76

KREUTZ, Joakim, Hard Measures by a Soft Power, Sanctions policy of the European Union 1981-2004, 2005, BICC (Bank International Centre For Convergence)

KHANDEKAR, Gauri, The EU as a Global Actor in Counter Terrorism, Julho, 2011, disponível em: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/eu/Gauri-Khandekar-The-EU-as-a-Global-Actor-in-Counter-Terrorism.pdf>

LENAERTS, Koen/ Ignace Maselis/ Kathleen Gutman, EU Procedural Law, Março, 2014, Oxford European Union Law Library

MACKENZIE, Alexander, The European Union's Increasing Role in Foreign Policy Counterterrorism in *Journal of Contemporary European Research*, Volume 6, número 2, pp.147-163, disponível em: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/269>

MESQUITA, Maria José Rangel de, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Almedina

MIRANDA, Jorge, Curso de Direito Internacional Público, 3ª edição, 2006, Principia

QUADROS, Fausto de/ Ana Maria Guerra Martins, Contencioso da União Europeia, 2ª edição, 2007, Almedina

- QUADROS, Fausto de/André Gonçalves Pereira, Manual de Direito Internacional Público, 3ª edição (7ª reimpressão), 2007, Almedina*
- RENARD, Thomas, EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty, Setembro, 2012, Center on Global Counterterrorism Cooperation, disponível em: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2012/09/GlobalCT-eu_counterterrorism_after_lisbon.pdf*
- SAUL, Ben, The Legal Response of the League of Nations to Terrorism, Agosto, 2011, Legal Studies Research Paper No. 11/50.*
- SILVEIRA, João Tiago/ Miguel Lopes Romão, Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português in Centro de Informação Europeia Jacques Delors Europa: Novas Fronteiras Espaço de liberdade, segurança e justiça nº 16/17 (Jul. 2004 -Jun. 2005) p. 221-241*
- WÄHLISCH, Martin, EU Terrorist Listing, An Overview about Listing and Delisting Procedures, 2010, Berghof Peace Support, disponível em: http://www.berghof-peacesupport.org/publications/RLM_EU_Terrorist_Listing.pdf*
- WET, Erika de From Kadi to Nada: judicial techniques favoring human rights over United Nations Security Council sanctions, Dezembro 2013, 12 Chinese Journal of International Law, disponível em: http://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtung-en/Lehrstuehle/Verwaltungsrecht/de_Wet/de_Wet_Chinese_JIL.pdf*

LISTA DE SÍTIOS DA INTERNET DE RELEVO

Relacionados com a União Europeia:

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_pt.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133275_en.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/freedom_security_justice_en.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_pt.htm

http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_pt.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm

Relacionados com as Nações Unidas:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/>

<http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

<http://www.un.org/law/terrorism/>

Outros:

<http://www.iie.com/research/topics/sanctions/libya.cfm>

<http://www.piie.com/research/topics/sanctions/syria.cfm>

<http://www.unric.org/pt/terrorismo?start=50>

https://www.unodc.org/tldb/en/regional_instruments.html

DOCUMENTOS DE TRABALHO*No âmbito da União Europeia:*

- Decisão-quadro 2002/475/JHA do Conselho da U.E, de 13 de Junho de 2002, sobre o combate ao terrorismo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32002F0475>
- Decisão-quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, que altera a Decisão-quadro 2002/475/JHA do Conselho da U.E, de 13 de Junho de 2002, sobre o combate ao terrorismo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32008F0919>
- Estratégia Antiterrorista da U.E: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- Plano de Acção que complementa a Estratégia Antiterrorista da U.E: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207233%202007%20REV%201>
- Regulamento nº 2252/2004 do Conselho de 13 de Dezembro de 2004 que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros (versão consolidada com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 444/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Maio de 2009): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:02004R2252-20090626>
- Decisão 2001/792/CE,Euratom: Decisão do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, que estabelece um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001D0792&from=PT>

- Directiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0080&from=PT>
- Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), documento do Conselho da União Europeia, datado de 07/06/2004: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>
- EU Best Practices for the effective implementation of restrictive Measures, documento do Conselho da União Europeia, datado de 24/04/2008: <http://europeansanctions.files.wordpress.com/2013/03/eu-best-practices-on-sanctions-2008.pdf>
- Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, documento do Conselho da União Europeia, datado de 15/06/2012: <http://europeansanctions.files.wordpress.com/2013/03/eu-guidelines-on-sanctions-2012.pdf>
- Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy- New elements, documento do Conselho da União Europeia, datado de 30/04/2013: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209068%202013%20INIT>
- Factsheet – EU restrictive measures, documento do Conselho da União Europeia, datado de 27/04/2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf
- Directiva 2012/10/UE da Comissão de 22 de março de 2012,

- disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:085:0003:0034:PT:PDF>
- Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001E0931&from=PT>
 - Regulamento (CE) nº 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: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02001R2580-20130707&rid=1>
 - Regulamento (CE) n.º 467/2001 do Conselho, de 6 de março de 2001, que proíbe a exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, reforça a proibição de voos, prorroga o congelamento de fundos e de outros recursos financeiros aplicável aos Talibãs do Afeganistão e revoga o Regulamento (CE) n. 337/2000: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R0467&rid=1>
 - Regulamento (CE) n.º 2062/2001 da Comissão, de 19 de outubro de 2001, que altera, pela terceira vez, o Regulamento n.º 467/2001: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R2062&rid=1>
 - Regulamento (CE) n.º 881/2002 do Conselho, de 27 de maio de 2002, que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas

a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã, e que revoga o Regulamento n.º467/2001: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

con-

tent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0881&rid=2

- Regulamento (CE) nº 1190/2008 da Comissão de 28 de Novembro de 2008, que altera pela 101ª vez o Regulamento (CE) nº 881/2002 do Conselho que institui certas medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades associadas a Osama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibã: <http://eur-lex.europa.eu/legal->
con-
tent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008R1190&rid=1

No âmbito das Nações Unidas:

Instrumentos jurídicos internacionais universais principais de combate ao terrorismo:

- 1) Convenção sobre infrações e certos outros actos praticados a bordo de aeronaves: assinada em Tóquio em 1963, entrou em vigor em 1969; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf>
- 2) Convenção para a Repressão o Uso Ilícito de Aeronaves: firmada em Haia em 1970, em vigor desde 1971; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv2.pdf>
- 3) Convenção para a Repressão aos Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil: firmada em Montreal em 1971, entrou em vigor em 1973. Aplica-se a atos de sabotagem de aeronaves, tais como a explosão de bombas a bordo de aeronaves em voo; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv3.pdf>
- 4) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Protecção Internacional, inclusi-

- ve Agentes Diplomáticos: assinada em 1973 em Nova York, entrou em vigor em 1977. Proíbe ataques a altos funcionários do governo e a diplomatas; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv4.pdf>
- 5) Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns: firmada em Nova York em 1979, em vigor desde 1983; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv5.pdf>
 - 6) Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares: assinada em Viena em 1979, entrou em vigor em 1987. Proíbe ataques a altos funcionários do governo e a diplomatas; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv6.pdf>
 - 7) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional: aprovada em Montreal, complementa a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil de 1988; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv7.pdf>
 - 8) Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima: firmada em Roma, em 1988, em vigor desde 1992. Aplica-se a atividades terroristas a bordo de navios; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv8.pdf>
 - 9) Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental: adotada em Roma em 1988, entrou em vigor em 1992; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv9.pdf>
 - 10) Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção: assinada em Montreal em 1991, entrou em vigor em 1998. Visa controlar e limitar o uso de bens plásticos não identificados e indetectáveis; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv10.pdf>
 - 11) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados

Terroristas com Bombas: firmada em Nova York, em 1997, em vigor desde 2001. Aplica-se a ataques por explosivos ou outros meios letais em locais públicos; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>

- 12) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo: adoptada em Nova York, em 1999, entrou em vigor em 2002; <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>
- 13) Convenção Internacional para a Supressão de Actos de Terrorismo Nuclear: firmada em Nova York em 2005, em vigor desde 2007. Contempla um gama de actos e alvos possíveis, incluindo reatores e centrais nucleares. http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf

Estratégia Contra-terrorista da ONU:
<http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas - que poderão ser consultadas, em:
<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

- Resolução 1267(1999) do CSNU, que aplica sanções aos Talibã
- Resolução 1373(2001) do CSNU, relativa ao financiamento terrorista:
- Resolução 1566(2004) do CSNU, relativa a ameaças terroristas à paz e segurança internacionais
- Resolução 1730 (2006) do CSNU, relativa a aspectos gerais das sanções
- Resolução 1735(2006) do CSNU, relativa a ameaças terroristas à paz e segurança internacionais
- Resolução 1822(2008) do CSNU, relativa a ameaças terroris-

- tas à paz e segurança internacionais
- Resolução 1904 (2009) do CSNU, relativa a ameaças terroristas à paz e segurança internacionais

JURISPRUDÊNCIA DE RELEVO

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, relativa ao caso Kadi:

- Acórdão do Tribunal Geral de 21 de setembro de 2005, Kadi/Conselho e Comissão (T-315/01), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59906&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>
- Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>
- Acórdão do Tribunal Geral de 30 de Setembro de 2010, Kadi/Conselho e Comissão (T-85/09), disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83733&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=72015>
- Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Julho de 2013, Kadi/Conselho e Comissão (C-584/10 P), disponível em:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130deda28ab46a4aa430ca76cc5192444f178.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNyQe0?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=67127>