



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 8 de janeiro de 2015¹

Processos C-605/13 P e C-630/13 P

**Issam Anboubá
contra**

Conselho da União Europeia

«Recursos de decisões do Tribunal Geral — Medidas restritivas adotadas contra a Síria — Medidas dirigidas contra pessoas e entidades que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime ou que apoiam esse regime — Congelamento de fundos e de recursos económicos — Critério de inclusão — Ampla margem de apreciação do Conselho — Ónus da prova»

1. Desde o mês de março de 2011, o presidente Bachar Al-Assad e o regime por ele dirigido são contestados na Síria. O meio privilegiado pelo regime no poder para responder a esta contestação é a repressão, a qual precipitou o país numa guerra civil.
2. Perante os atos de violência cometidos pelo regime de Bachar Al-Assad, a União Europeia decidiu aplicar medidas restritivas. Tais medidas têm por objetivo pressionar este regime para que este renuncie aos atos de violência contra a população civil. Têm um alcance geral, na medida em que visam, por exemplo, proibições de exportação de determinados produtos com destino à Síria, e um alcance individual, na medida em que visam, nomeadamente, congelar os fundos e os recursos económicos das pessoas singulares e coletivas que estão ligadas ao regime sírio.
3. Assim, ainda que as medidas restritivas tenham formalmente por alvo um Estado, na realidade, afetam as pessoas singulares ou coletivas que são consideradas diretamente responsáveis pela situação que a União pretende combater ou que contribuem para tal situação ou têm o poder de influenciar a sua resolução².
4. As medidas restritivas decididas contra o regime sírio foram progressivas. No início, visaram pessoas que desempenhavam funções oficiais no aparelho do Estado. Ao constatar que, apesar deste primeiro conjunto de medidas, a repressão contra a população civil prosseguia, a União alargou posteriormente o alcance das medidas a outras franjas da população, entre as quais figuram vários dirigentes de empresas.
5. Este alargamento do âmbito de aplicação pessoal das medidas restritivas suscita a problemática relativa à demonstração da ligação que as pessoas incluídas nas listas de congelamento de fundos mantêm com o regime do Estado terceiro destinatário de tais medidas.
6. É precisamente esta a problemática central dos presentes processos.

1 — Língua original: francês.

2 — V. Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelas, 2014, p. 445.

7. Com os seus dois recursos, I. Anbouba pede ao Tribunal de Justiça que anule dois acórdãos do Tribunal Geral da União Europeia Anbouba/Conselho³, através dos quais o Tribunal Geral negou provimento aos recursos de anulação interpostos de várias decisões de congelamento de fundos que o afetam.

8. Nos seus acórdãos, o Tribunal Geral declarou que, ao considerar que os dirigentes das principais empresas sírias podiam ser qualificados de pessoas associadas ao regime sírio, uma vez que as atividades comerciais das referidas empresas não podiam prosperar a não ser que beneficiassem de favores do dito regime e que, em contrapartida, fosse prestado a este algum apoio, o Conselho da União Europeia tinha aplicado aos dirigentes das principais empresas na Síria uma presunção de apoio ao regime sírio.

9. O Tribunal considerou, com base num conjunto de factos, que tal presunção podia ser aplicada a I. Anbouba.

10. Dentro dos limites inerentes a um recurso de decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça é convidado a decidir se, através dos seus acórdãos, o Tribunal Geral violou ou não as regras relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas, conforme as mesmas resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

11. Nas presentes conclusões proporemos, após fazermos um balanço da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça que estabeleceu tais regras, que seja negado provimento aos presentes recursos.

12. Com efeito, mesmo que a articulação do raciocínio do Tribunal Geral em torno do conceito de presunção se afigure discutível, exporemos os motivos pelos quais consideramos que este pôde, corretamente, chegar à conclusão de que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbe em matéria de medidas restritivas, tendo em conta, nomeadamente, o critério de inclusão previsto nas regras gerais relativas às medidas restritivas que visam o regime sírio, para cuja fixação o Conselho beneficia de uma ampla margem de apreciação, a existência de um conjunto de factos notórios e de factos não contestados, as características deste regime, assim como o contexto de guerra civil na Síria.

I – Factos na origem do litígio

13. O Tribunal, nos acórdãos recorridos, descreve os factos na origem do litígio do seguinte modo:

«1 Em 9 de maio de 2011, o Conselho [...] adotou, com fundamento no artigo 29.º TUE, a Decisão 2011/273/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO L 121, p. 11). O artigo 4.º, n.º 1, desta decisão dispõe que são congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes aos responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria e às pessoas singulares ou coletivas, bem como às entidades a eles associadas, cuja lista figura no anexo da referida decisão, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas ou entidades. As modalidades desse congelamento são definidas nos demais números do mesmo artigo. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão 2011/273, o Conselho estabelece a referida lista.

2 Com a Decisão 2011/522/PESC, de 2 de setembro de 2011, que altera a Decisão 2011/273 (JO L 228, p. 16), o Conselho alargou, nomeadamente, o âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, desta última decisão a todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, às pessoas e entidades que beneficiem ou o apoiem e às pessoas e entidades a elas associadas, cuja lista constava do anexo,

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, a seguir «acórdão T-563/11», e T-592/11, EU:T:2013:427, a seguir «acórdão T-592/11» (a seguir, conjuntamente, «acórdãos recorridos»).

tal como a todos os fundos e recursos que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas. O nome do recorrente, Issam Anbouba, foi então incluído nesta lista. Os motivos desta inclusão, indicados na coluna correspondente da referida lista, são os seguintes: «Presidente [da] Issam Anbouba Est. for agro-industry [4]. Presta apoio económico ao regime sírio».

- 3 O Regulamento (UE) n.º 442/2011 do Conselho, de 9 de maio de 2011, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO L 121, p. 1), foi adotado com fundamento no artigo 215.º, n.º 2, TFUE [5] e na Decisão 2011/273. Prevê no seu artigo 4.º, n.º 1, o congelamento de todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, entidades e organismos enumerados no seu anexo II, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, entidades e organismos. O Regulamento (UE) n.º 878/2011 do Conselho, de 2 de setembro de 2011, que altera o Regulamento n.º 442/2011 (JO L 228, p. 1), alterou, nomeadamente, o anexo II do Regulamento n.º 442/2011 e incluiu o nome do recorrente na lista das pessoas, entidades e organismos afetados pela medida em causa. Os motivos indicados para a sua inclusão na lista que consta do referido anexo são idênticos aos que são indicados no anexo da Decisão 2011/522.
- 4 A Decisão 2011/628/PESC do Conselho, de 23 de setembro de 2011, que altera a Decisão 2011/273 (JO L 247, p. 17), e o Regulamento (UE) n.º 1011/2011 do Conselho, de 13 de outubro de 2011, que altera o Regulamento n.º 442/2011 (JO L 269, p. 18), manteve o nome do recorrente na lista referida no n.º 3 supra e introduziu informações relativas à sua data e local de nascimento.
- 5 Em 7 de outubro de 2011, o recorrente apresentou ao Conselho um pedido de reapreciação da decisão que incluiu o seu nome na lista em questão e, em 14 de novembro de 2011, o Conselho indeferiu este pedido.
- 6 A Decisão 2011/684/PESC do Conselho, de 13 de outubro de 2011, que altera a Decisão 2011/273 (JO L 269, p. 33), acrescentou o nome de uma nova entidade à lista das pessoas, entidades e organismos afetados pelas medidas em causa e alterou algumas disposições da Decisão 2011/273 quanto ao mérito. A Decisão 2011/735/PESC do Conselho, de 14 de novembro de 2011, que altera a Decisão 2011/273 (JO L 296, p. 53), instituiu medidas restritivas adicionais contra as pessoas que figuram nesta lista.
- 7 Em 14 de outubro de 2011, o Conselho publicou um aviso à atenção das pessoas e entidades a que eram aplicáveis as medidas restritivas previstas na Decisão 2011/273, alterada pela Decisão 2011/684, e pelo Regulamento n.º 442/2011, alterado pelo Regulamento n.º 1011/2011 (JO C 303, p. 5).
- 8 A Decisão 2011/273 foi revogada e substituída pela Decisão 2011/782/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO L 319, p. 56), na sequência da adoção de novas medidas adicionais, este manteve o nome do recorrente na lista das pessoas, entidades e organismos afetados por estas medidas.
- 9 A Decisão de Execução 2012/37/PESC do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que dá execução à Decisão 2011/782 (JO L 19, p. 33), acrescentou outras pessoas e entidades à lista em causa e a Decisão 2012/122/PESC do Conselho, de 27 de fevereiro de 2012, que altera a Decisão 2011/782 (JO L 54, p. 14), estabeleceu novas medidas contra as pessoas incluídas nesta lista.

4 — A seguir «SAPCO».

5 — Observamos, no entanto, que os vistos do Regulamento n.º 442/2011 referem o artigo 215.º TFUE sem todavia precisarem se as medidas adotadas estão abrangidas pelo n.º 1 ou pelo n.º 2 deste.

10 O Regulamento (UE) n.º 36/2012 do Conselho, de 18 de janeiro de 2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria e que revoga o Regulamento n.º 442/2011 (JO L 16, p. 1), foi, por sua vez, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 168/2012 do Conselho, de 27 de fevereiro de 2012 (JO L 54, p. 1), que incluiu outros nomes na lista das pessoas, entidades e organismos afetados por estas medidas e estabeleceu novas medidas contra as pessoas incluídas nesta lista. O Regulamento de Execução (UE) n.º 410/2012 do Conselho, de 14 de maio de 2012, que dá execução ao artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento n.º 36/2012 (JO L 126, p. 3), alterou as informações relativas à data e ao local de nascimento do recorrente, assim como os motivos da sua inclusão na lista que consta do anexo II do Regulamento n.º 36/2012 do seguinte modo:

‘Presta apoio financeiro ao aparelho de repressão e aos grupos paramilitares que usam a violência contra a população civil da Síria. Cede propriedades (instalações, armazéns) para centros de detenção improvisados. Tem relações financeiras com altos quadros sírios’.»

II – Recursos no Tribunal Geral

14. I. Anbouba interpôs dois recursos de anulação no Tribunal Geral.

15. No primeiro recurso (processo T-563/11), os atos cuja anulação era pedida, quer no recurso inicial quer nos articulados que adaptaram os pedidos, eram os seguintes:

- a Decisão 2011/522;
- a Decisão 2011/628;
- a Decisão 2011/782;
- o Regulamento n.º 878/2011, e
- o Regulamento n.º 36/2012,

na medida em que o nome de I. Anbouba constava na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Síria.

16. No segundo recurso (processo T-592/11), os atos cuja anulação era requerida, quer no recurso inicial quer nos articulados que adaptaram os pedidos, eram os seguintes:

- a Decisão 2011/684;
- a Decisão 2011/782;
- o Regulamento n.º 1011/2011;
- o Regulamento n.º 36/2012, e
- o Regulamento de Execução n.º 410/2012,

na medida em que o nome de I. Anbouba constava na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Síria.

III – Acórdãos recorridos

17. No primeiro recurso (processo T-563/11), I. Anboubá invocou seis fundamentos de anulação, mas desistiu de três deles. O Tribunal Geral examinou os três fundamentos restantes, ou seja, o segundo, respeitante a uma violação das regras em matéria de prova e a erros manifestos de apreciação relativos aos motivos da inclusão de I. Anboubá na lista das pessoas que são alvo das medidas restritivas, o terceiro, referente a uma violação dos direitos de defesa, e o quarto, respeitante a uma violação do dever de fundamentação.

18. No segundo recurso (processo T-592/11), I. Anboubá invocou seis fundamentos de anulação, mas desistiu de dois deles. O Tribunal Geral examinou os quatro fundamentos restantes, ou seja, o primeiro, respeitante a uma violação do princípio da presunção de inocência e a uma inversão do ónus da prova, o segundo, referente a erros manifestos de apreciação relativos aos motivos da inclusão de I. Anboubá na lista das pessoas que são alvo de medidas sancionatórias da União, o terceiro, respeitante a uma violação dos direitos de defesa, e o quarto, relativo a uma violação do dever de fundamentação.

19. Em ambos os recursos, após ter examinado e julgado improcedente cada um dos fundamentos, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos e condenou I. Anboubá nas despesas.

IV – Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

20. Nos processos C-605/13 P e C-630/13 P, I. Anboubá pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- 1) anular os acórdãos recorridos;
- 2) proferir nova decisão em que:
 - declare ilegal a decisão de inclusão de I. Anboubá na lista das pessoas e das entidades visadas pelas sanções económicas;
 - anule as decisões e os regulamentos em causa nos processos T-563/11 e T-592/11, e
 - condene o Conselho a ser condenado nas despesas de cada uma das instâncias.

21. O Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento aos recursos;
- se for necessário e a título subsidiário, negar provimento aos recursos dos atos em curso, e
- condenar I. Anboubá nas despesas dos recursos.

22. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento aos recursos e
- condenar I. Anboubá nas despesas.

V – Recursos

23. Cada um dos dois recursos tem por base os mesmos dois fundamentos.

24. Com o primeiro fundamento, I. Anboubá contesta o facto de Tribunal Geral, lhe ter aplicado uma presunção de associação ao regime sírio e, com o segundo, a falta de fiscalização normal, pelo Tribunal Geral, das decisões e dos regulamentos em causa.

25. Os recursos têm por objeto os números seguintes dos acórdãos recorridos.

26. Os n.ºs 32 e 33 do acórdão T-563/11 (que, em substância, são idênticos aos n.ºs 42 e 43 do acórdão T-592/11) têm a seguinte redação:

«32 Resulta dos considerandos da Decisão 2011/522 que, uma vez que as medidas restritivas adotadas na Decisão 2011/273 não permitiram pôr termo à repressão do regime sírio contra a população civil [síria], o Conselho considerou que havia que aplicar as referidas medidas a outras pessoas e entidades que beneficiem das políticas do regime ou que lhes deem apoio, designadamente pessoas e entidades que financiem o regime, que facultem apoio logístico ao regime, em especial ao aparelho de segurança, ou que prejudiquem os esforços no sentido de uma transição pacífica para a democracia. Assim, afigura-se que a Decisão 2011/522 alargou as medidas restritivas aos principais empresários sírios, uma vez que o Conselho considerou que [os dirigentes das principais empresas sírias] podiam ser qualificados de pessoas associadas ao regime sírio e que as atividades comerciais [das referidas] empresas não podiam prosperar a não ser que beneficiassem de favores do dito regime e que, em contrapartida, fosse prestado a este algum apoio. Tendo procedido deste modo, o Conselho decidiu aplicar uma presunção de apoio ao regime sírio contra os dirigentes das principais empresas na Síria.

33 Relativamente ao recorrente, resulta dos autos que o Conselho lhe aplicou tal presunção devido à sua qualidade de presidente [da SAPCO], maior sociedade da indústria agroalimentar [, que detém, nomeadamente, uma quota de mercado de 60% no setor do óleo de soja], de dirigente de várias sociedades ativas no ramo do imobiliário e da educação e de membro fundador do Conselho de Administração da [...] Cham Holding [, a sociedade privada mais importante na Síria], criada em 2007, e às suas funções de secretário-geral da Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs (Síria).»

27. Para verificar se o Conselho cometeu um erro de direito ao utilizar uma presunção, o Tribunal Geral remeteu, no n.º 35 do acórdão T-563/11 e no n.º 45 do acórdão T-592/11, para a jurisprudência em matéria de direito da concorrência, segundo a qual as instituições podem utilizar presunções que reflitam a possibilidade de a administração que tem o ónus da prova inferir, com base nas regras da experiência, conclusões de uma sucessão típica de eventos⁶. Recordou, no n.º 36 do acórdão T-563/11 e no n.º 46 do acórdão T-592/11, que uma presunção, ainda que seja difícil de ilidir, permanece dentro de limites razoáveis se for proporcionada ao objetivo legítimo prosseguido, se existir a possibilidade de produzir prova em contrário e se os direitos de defesa forem assegurados⁷.

28. Nestes mesmos números, o Tribunal apoiou-se na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, segundo a qual o artigo 6.º, n.º 2, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, não se alheia das presunções de facto ou de direito que se encontram nas leis repressivas, mas apela aos Estados para as encerrarem nos limites do razoável, ponderando a gravidade dos interesses em jogo e salvaguardando os direitos de defesa⁸.

6 — O Tribunal Geral faz referência nomeadamente ao acórdão Akzo Nobel e o./Comissão (C-97/08 P, EU:C:2009:536, n.ºs 60 a 63).

7 — O Tribunal Geral refere-se ao acórdão Elf Aquitaine/Comissão (C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 62 e jurisprudência referida).

8 — O Tribunal Geral refere-se aos acórdãos Salabiaku c. França (7 de outubro de 1988, série A n.º 141-A, § 28) e Klouvi c. França (n.º 30754/03, § 41).

29. No n.º 37 do acórdão T-563/11 e no n.º 47 do acórdão T-592/11, o Tribunal remeteu igualmente para o n.º 69 do acórdão Tay Za/Conselho⁹, do qual resulta que, no que respeita às decisões em matéria de congelamento de fundos, a utilização de presunções não é excluída desde que estas estivessem previstas pelos atos em causa e que respondam ao objetivo desta regulamentação.

30. Aplicando estes elementos de jurisprudência ao caso em apreço, o Tribunal Geral, em primeiro lugar, declarou, no n.º 38 do acórdão T-563/11 e no n.º 48 do acórdão T-592/11, que, tendo em conta a natureza autoritária do regime sírio e o controlo apertado exercido pelo Estado sobre a economia síria, o Conselho podia considerar que constituía uma regra da experiência o facto de as atividades de um dos principais homens de negócios na Síria, ativo em vários setores, não poderem prosperar a não ser que este beneficiasse de favores do dito regime e que, em contrapartida, lhe prestasse algum apoio.

31. Em segundo lugar, o Tribunal Geral examinou se esta presunção era proporcionada ao objetivo prosseguido pelo Conselho, se era ilidível e se preservava os direitos de defesa de I. Anboubá.

32. No n.º 40 do acórdão T-563/11 e no n.º 50 do acórdão T-592/11, o Tribunal recordou os objetivos da Decisão 2011/522, a natureza cautelar das medidas adotadas e as considerações imperativas respeitantes à segurança ou à condução das relações internacionais da União e dos seus Estados-Membros que se podem opor à comunicação de determinados elementos de prova aos interessados. Concluiu que a utilização da presunção pelo Conselho se afigura proporcionada.

33. No n.º 41 do acórdão T-563/11 e no n.º 51 do acórdão T-592/11, o Tribunal Geral declarou que a presunção era ilidível uma vez que o Conselho devia comunicar às pessoas visadas pelas medidas restritivas os motivos da sua inclusão e que estas pessoas podiam basear-se nos factos e nas informações que apenas as próprias podiam deter para demonstrar que não apoiaram o regime no poder.

34. No n.º 43 do acórdão T-563/11 e no n.º 53 do acórdão T-592/11, o Tribunal Geral, em terceiro lugar, declarou que a presunção estava prevista pelos atos em causa e que permitia responder aos seus objetivos.

35. Tendo em conta estes elementos, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 44 do acórdão T-563/11 e no n.º 54 do acórdão T-592/11, que o Conselho não cometeu erro de direito ao considerar que a mera qualidade de homem de negócios importante na Síria de I. Anboubá lhe permitia presumir que este apoiou economicamente o regime sírio.

36. Em seguida, o Tribunal Geral examinou, no âmbito do segundo fundamento, os elementos fornecidos por I. Anboubá e destinados a demonstrar que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que, na sua qualidade de homem de negócios importante na Síria, apoiou economicamente o regime sírio. Findo este exame, o Tribunal Geral considerou que I. Anboubá não apresentou qualquer elemento suscetível de ilidir a presunção.

VI – Argumentos das partes

A – Quanto ao primeiro fundamento

37. I. Anboubá alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o Conselho aplicou corretamente uma presunção de apoio ao regime sírio contra os dirigentes das principais empresas na Síria, uma vez que esta presunção é desprovida de base jurídica, desproporcionada em relação ao objetivo legítimo prosseguido e inilidível.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

38. Em primeiro lugar, I. Anboubá alega a inexistência de base jurídica do recurso à presunção. Afirma que, ao contrário da condição prevista pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, os atos controvertidos não preveem o recurso à presunção. O segundo período do n.º 32 do acórdão T-563/11 e do n.º 42 do acórdão T-592/11 seria uma interpretação da Decisão 2011/522 efetuada pelo Tribunal Geral.

39. Em segundo lugar, I. Anboubá invoca o caráter desproporcionado da presunção em relação ao objetivo prosseguido. O Tribunal Geral validou um juízo prévio do Conselho dispensando-o de demonstrar concretamente a ligação entre as pessoas visadas pelas medidas restritivas e o regime sírio. I. Anboubá contesta igualmente a referência, feita pelo Tribunal Geral, à jurisprudência em matéria de concorrência. Alega que os conceitos de «regras da experiência» e de «sucessão típica de eventos», que figuram no n.º 35 do acórdão T-563/11 e no n.º 45 do acórdão T-592/11, são vagos e que os processos de concorrência, relativos às sanções económicas, estão abrangidos por um contexto completamente diferente do congelamento de fundos. I. Anboubá conclui que a presunção, devido ao seu caráter extremamente geral, não está dentro de limites aceitáveis uma vez que é desproporcionada em relação ao objetivo legítimo prosseguido.

40. Em último lugar, I. Anboubá afirma que a presunção em causa tem um caráter inilidível. Com efeito, uma vez que não pode negar que é dirigente de uma empresa na Síria e que é materialmente impossível produzir uma prova negativa de apoio ao regime sírio, a única possibilidade de contestar a presunção seria produzir prova de oposição ao referido regime. Contesta o facto de esta presunção não deixar lugar às pessoas que, não estando abrangidas pela categoria dos apoiantes do regime, também não pertencem aos opositores públicos. Por conseguinte, o Tribunal Geral errou ao julgar improcedentes por insuficiência os elementos que I. Anboubá apresentou e que demonstravam a inexistência de apoio da sua parte ao regime no poder.

41. O Conselho recorda, antes de mais, que dispõe de uma competência geral para adotar medidas restritivas contra os membros do regime na Síria, o qual é responsável por violações graves dos direitos do homem. Estas medidas restritivas, de natureza cautelar, têm unicamente por objetivo pressionar as autoridades sírias e as pessoas a elas associadas para que cessem a campanha de repressão violenta que fez milhares de mortos na Síria. Para serem eficazes, devem visar as pessoas responsáveis por esta repressão e as pessoas sobre as quais exista a suspeita de terem ligação às primeiras.

42. O Conselho sublinha, em seguida, que o objetivo de política externa dos presentes processos implica um amplo poder de apreciação do legislador da União e uma fiscalização jurisdicional restrita.

43. Fazendo referência ao n.º 40 das conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Tay Za/Conselho¹⁰, no qual o advogado-geral distinguiu três círculos de pessoas aos quais eram dirigidas as medidas restritivas, ou seja, em primeiro lugar, os dirigentes, em segundo lugar, as pessoas associadas a estes dirigentes, nomeadamente, as pessoas que beneficiam das políticas económicas, bem como, em terceiro lugar, os membros da família das pessoas que beneficiam das políticas económicas, o Conselho refere que I. Anboubá faz parte do segundo círculo de pessoas afetadas.

44. Recorda que I. Anboubá é um homem de negócios importante que integra a classe económica dirigente na Síria, que é um dos pilares do poder instituído, que é acionista da Cham Holding, uma sociedade que foi igualmente objeto de medidas restritivas, que é próximo de Rami Makhoul que, por sua vez, é próximo do regime, e que ambos pertencem ao conselho de administração da Cham Holding que está sob controlo deste último.

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

45. O Conselho sublinha a importância dos círculos familiares na manutenção do poder, tanto político como económico, na Síria, ao longo de décadas. O estudo da vida política na Síria e do exercício do poder pelo clã Assad¹¹ revela que historicamente estas grandes famílias, entra as quais as famílias Anbouba e Makhlouf, afiladas umas nas outras, partilharam quer posições de soberania do poder (armado para o clã Assad), quer posições-chave ao serviço de uma economia há muito tempo centralizada. À morte de Hafez Al-Assad e na sequência da vaga de liberalização económica parcialmente iniciada, estas famílias associadas ao regime, além de exercerem um controlo sobre o setor público económico, passaram a dominar totalmente o novo setor privado.

46. O Conselho alega que, no âmbito de uma decisão adotada com fundamento no artigo 29.º TUE, em conformidade com o direito internacional, a União pode estabelecer presunções que justifiquem as medidas restritivas contra uma categoria de pessoas e de entidades. Sublinha que se baseou no facto de I. Anbouba fazer parte de um grupo restrito composto pelos mais importantes dirigentes de empresas na Síria e também no facto de as empresas deste terem prosperado sob tal regime, conclusão a que o Tribunal Geral chegou no n.º 46 do acórdão T-563/11 e no n.º 64 do acórdão T-592/11. Estes dois elementos colocam I. Anbouba numa posição específica relativamente a outras pessoas.

47. Para ilidir a presunção, I. Anbouba não tem de provar que se opõe ao regime, mas que não se encontra numa posição específica relativamente a outras pessoas, prova que não apresentou.

48. Quanto à proporcionalidade da presunção, o Conselho refere o n.º 50 do acórdão T-592/11.

49. Nos seus articulados de intervenção, a Comissão examina o artigo 4.º da Decisão 2011/522 que, em sua opinião, distingue quatro categorias de pessoas e de entidades que podem ser alvo de medidas restritivas, nomeadamente, as que são responsáveis pela repressão violenta, as que beneficiam das políticas do regime, as que apoiam o regime e as que estão ligadas às entidades anteriores. De resto, recorda as funções de I. Anbouba (dirigente de várias sociedades, ativo em vários setores, membro do conselho de administração da Cham Holding, copresidida por Rami Makhlouf, primo do presidente Bachar Al-Assad, secretário-geral da Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs). A Comissão alega que a regra da experiência não faz referência a todos os empresários sírios, mas aos «principais homens de negócios na Síria, ativo[s] em vários setores».

50. A Comissão recorda que uma presunção é um «mecanismo jurídico que consiste em deduzir um facto incerto de um facto certo. Este mecanismo é tido em conta quando a natureza do facto incerto faz com que seja muito difícil prová-lo e quando tal facto decorre de um facto mais fácil de provar»¹². A sua utilização é admitida pelo Tribunal de Justiça, e a Comissão cita, a este respeito, o acórdão Aalborg Portland e o./Comissão¹³, no qual o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 79, que, «[m]esmo que o ónus legal da prova caiba [...] quer à Comissão quer à empresa ou à associação em causa, os elementos de facto invocados por uma parte podem ser de natureza a obrigar a outra parte a fornecer uma explicação ou uma justificação, sob pena de se poder concluir que o ónus da prova foi respeitado».

51. Segundo a Comissão, a presunção é comparável a um conjunto de indícios, não suficientemente refutados pela outra parte. Aliás, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem afirma reiteradamente que a prova «para lá da dúvida razoável» pode «resultar de um conjunto de indícios, ou de presunções não refutadas, suficientemente graves, precisas e concordantes»¹⁴, que, assim, colocam em pé de igualdade o conjunto de indícios e as presunções não refutadas.

11 — O Conselho refere, a título de exemplo, a obra de Haddad, B., *Business Networks in Syria — The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

12 — Refere-se à definição de Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2º éd., Litec, Paris, 2004, p. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — A Comissão cita, nomeadamente, o acórdão Öcalan c. Turquia [GC], n.º 46221/99, § 180, CEDH 2005-IV.

52. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aceita as presunções em matéria penal. Segundo este tribunal, o artigo 6.º, n.º 2, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais apela aos Estados para as encerrarem nos limites do razoável, ponderando a gravidade dos interesses em jogo e salvaguardando os direitos de defesa¹⁵. O Tribunal de Justiça admite-as igualmente no domínio penal¹⁶. *A fortiori*, uma presunção deve ser admitida num domínio como o do caso em apreço, no qual está em causa uma medida de política externa e de segurança sujeita, além disso, a uma fiscalização que só pode ser restrita.

53. Segundo a Comissão, uma decisão pode assentar em elementos de informação, tais como relatórios públicos, artigos de imprensa ou relatórios dos serviços de informações, e não em elementos de prova, nomeadamente, na falta de poder de inquérito em Estados terceiros. Sublinha que o carácter adequado da aplicação de uma presunção é uma questão de facto e que apenas pode ser sujeito a uma fiscalização excepcional no âmbito de um recurso.

54. Relativamente à alegada inexistência de base jurídica da presunção, a Comissão alega, em primeiro lugar, que, mesmo que o segundo período do n.º 32 do acórdão T-563/11 e do n.º 42 do acórdão T-592/11 consubstancie uma interpretação da Decisão 2011/522 por parte do Tribunal, conforme defende I. Anbouba, não se vislumbra em que medida tal interpretação está incorreta. Alega, em segundo lugar, que é juridicamente incorreto afirmar que uma presunção deve estar prevista por uma lei. Com efeito, as presunções «de facto» decorrem de princípios bem assentes da apreciação da prova e são aceites tanto pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como pelo Tribunal de Justiça. Por último, o acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138) tinha por objeto uma presunção completamente diferente relativa aos membros da família de um homem de negócios e a observação do Tribunal de Justiça, no n.º 69 deste acórdão, deixa entender que este poderia ter tido abertura para considerar a admissibilidade de tal presunção se esta estivesse prevista, pelo menos, na posição comum ou no regulamento em questão, o que não era o caso. A Comissão conclui que o facto de uma presunção não estar explicitamente prevista pela regulamentação pertinente é irrelevante, uma vez que as presunções de facto não estão, por definição previstas por uma lei pois operam a nível cognitivo e não normativo.

55. Quanto ao carácter alegadamente desproporcionado da presunção, a Comissão contesta o argumento de I. Anbouba, relativo às presunções em matéria de direito da concorrência. Alega que produzir a prova de alguma coisa consiste sempre em atuar com base nas regras da experiência. Além disso, o argumento de I. Anbouba ignora que nem o Conselho nem o Tribunal invocaram uma presunção «geral» que seria aplicável a todos os regimes. O Tribunal Geral baseou-se nas especificidades do regime sírio, que não são contestadas no âmbito dos recursos. A Comissão sublinha, por outro lado, que, ao contrário do direito da concorrência, o Conselho não dispõe de poder de inquérito no território sírio e, por conseguinte, deve basear-se em indícios, facto que justifica uma aceitação mais ampla das presunções num domínio que não é penal. Por último, a Comissão afirma que o Tribunal Geral teve em conta as implicações em causa (n.º 40 do acórdão T-563/11 e n.º 50 do acórdão T-592/11), em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

56. No que respeita ao alegado carácter inilidível da presunção, a Comissão considera que I. Anbouba desvirtua os acórdãos recorridos. Com efeito, o Tribunal Geral não lhe exige que demonstre que é um opositor do regime, mas que não apoia o regime ou que nem dele beneficia. Afirma que os recursos não questionam as apreciações efetuadas nos n.ºs 66 a 76 do acórdão T-592/11. O facto de tal prova poder ser difícil em relação a um importante homem de negócios ativo em vários setores pode também corroborar o carácter adequado de uma presunção (a presunção pressupõe uma regra da experiência que tem poucas ou muito poucas exceções), e não o contrário.

15 — Acórdão Salabiaku c. França, já referido, § 28.

16 — Acórdão Spector Photo Group e Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, n.ºs 43 e 44).

57. Em resposta aos articulados de intervenção da Comissão, I. Anboubá afirma que a Comissão distingue quatro categorias de pessoas/entidades suscetíveis de ser objeto de medidas restritivas, ao passo que o advogado-geral P. Mengozzi apenas distinguiu três categorias nas conclusões que apresentou no processo Tay Za/Conselho (EU:C:2011:786). Declara que incumbe ao Tribunal de Justiça fiscalizar se a presunção tem base legal, uma vez que a regra da experiência foi estabelecida com fundamento em elementos alegadamente notórios mas, no entanto, injustificados. I. Anboubá contesta, nomeadamente, as conclusões do Conselho e da Comissão sobre os elementos que lhe dizem respeito:

- não está demonstrado que podia exercer influência sobre as ações imputadas à Cham Holding e não é tida em conta a sua demissão desta sociedade, no mês de abril de 2011, , ao passo que a inclusão de uma pessoa singular, devido às suas ligações a uma pessoa ou a uma entidade por sua vez incluída na lista, não pode assentar em presunções não baseadas no comportamento do interessado¹⁷;
- no que diz respeito à sua qualidade de secretário-geral da Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs (entre 2005 e 2008), I. Anboubá alega que as funções anteriores não podiam justificar a inclusão numa lista¹⁸. Além disso, I. Anboubá esclarece que tinha sido eleito para esse cargo por ter feito campanha contra um outro candidato próximo do regime;
- relativamente à diversidade dos seus investimentos em vários setores económicos sem relação entre si, I. Anboubá alega que não constitui, por si só, uma prova de apoio ao regime, e
- quanto à ligação à família do presidente sírio, I. Anboubá alega que a Comissão se refere provavelmente à obra citada pelo Conselho, que faz alusão a algumas grandes famílias associadas ao clã Assad; afirma que esta obra apenas foi citada durante o recurso e que não pôde invocar os seus direitos de defesa a este respeito; observa, em todo caso, que não é mencionado na referida obra.

58. O Conselho não apresentou observações sobre os articulados de intervenção da Comissão.

B – Quanto ao segundo fundamento

59. I. Anboubá alega que, na falta de presunção, cabia ao Conselho fornecer os elementos de prova que fundamentam a sua decisão de o incluir na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas na Síria. Ao dispensar o Conselho de comunicar os elementos de prova ou os motivos que justificam a não divulgação dos referidos elementos e ao admitir que este baseia a sua decisão unicamente numa presunção a que, por conseguinte, não podia regularmente ter recurso, o Tribunal Geral não puniu uma violação manifesta do princípio do contraditório e dos seus direitos de defesa.

60. Baseando-se no acórdão Comissão e o./Kadi¹⁹, I. Anboubá entende que, apesar de o Conselho ter a possibilidade de não lhe comunicar os elementos de prova de que dispunha por considerações imperativas respeitantes à segurança ou à condução das relações internacionais, devia, em contrapartida, por um lado, comunicá-los ao Tribunal Geral para que este pudesse apreciá-los e, por outro, justificar a existência dos motivos que impediam que estes elementos fossem comunicados a I. Anboubá.

61. O Conselho não tomou posição sobre este segundo fundamento.

17 — V. acórdão Sedghi e Azizi/Conselho (T-66/12, EU:T:2014:347, n.º 69).

18 — V. acórdão Alchaar/Conselho (T-203/12, EU:T:2014:602, n.º 155).

19 — C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518.

62. A Comissão alega que a presunção desloca o objeto da prova. Os factos conhecidos eram a situação pessoal de I. Anboubá e as características do regime sírio. Uma vez que estes factos não foram contestados, não era necessário comunicar ao Tribunal Geral os elementos de prova adicionais.

63. Afirma que o acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518), invocado por I. Anboubá, não é pertinente. Com efeito, o processo que deu origem a este acórdão é relativo ao terrorismo, que tem exigências de prova diferentes. Neste processo, a pessoa visada pela medida restritiva negou todos os factos e a Comissão não se fundou em elementos de informações ou em presunções cuja base factual estava abrangida pelo domínio público ou era aceite por essa pessoa. Em contrapartida, o acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft²⁰ ilustra a situação em que os elementos que demonstram a veracidade dos motivos invocados contra a pessoa coletiva em causa não eram contestados e decorriam de documentos públicos. Nestas condições, conforme concluiu o Tribunal de Justiça, o Conselho não tinha que produzir prova da atividade da Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (a seguir «Kala Naft») através de outros elementos²¹.

VII – **Apreciação**

64. Embora I. Anboubá os apresente separadamente, os dois fundamentos que invoca em cada um dos recursos estão, em nossa opinião, estreitamente ligados.

65. Efetivamente, com o primeiro fundamento, I. Anboubá alega que sua mera qualidade de homem de negócios importante na Síria não permitia ao Conselho aplicar-lhe uma presunção de apoio ao regime de Bachar Al-Assad. Considera que, e este é o objeto do segundo fundamento, o Conselho devia ter apresentado provas adicionais para sustentar a sua inclusão na lista das pessoas que são alvo de medidas restritivas, a fim de demonstrar que apoia o regime sírio.

66. Segundo I. Anboubá, ao se limitar à sua qualidade de homem de negócios importante na Síria e ao não exigir elementos de prova adicionais, o Conselho inverteu o ónus da prova impondo-lhe o ónus de produzir a prova negativa de que não apoia o regime de Bachar Al-Assad.

67. Embora, no âmbito dos presentes recursos, I. Anboubá tenha referido que não contestava, enquanto tal, o recurso à presunção como modalidade de prova, esclareceu, todavia, o motivo pelo qual não lhe podia ser aplicada uma presunção de apoio ao regime de Bachar Al-Assad. Com efeito, em seu entender, tal presunção era desprovida de base legal, desproporcionada e inilidível.

68. Em suma, os dois fundamentos invocados por I. Anboubá visam pôr em causa a forma como o Tribunal apreciou se as regras relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas tinham sido respeitadas, ao reconhecer a existência de uma presunção de apoio ao regime sírio a seu respeito e, conseqüentemente, ao não exigir ao Conselho a apresentação de provas adicionais para demonstrar a existência deste apoio.

69. Tendo em conta a estreita ligação entre os dois fundamentos invocados por I. Anboubá em cada um dos recursos, iremos examiná-los em conjunto.

70. A título preliminar, importa identificar devidamente o conteúdo das competências do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — N.ºs 89 e 105.

71. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a alegada inobservância das regras aplicáveis em matéria de prova constitui uma questão de direito que é admissível na fase do recurso²².

72. Mais precisamente, o Tribunal de Justiça declarou que «os argumentos da recorrente respeitantes à apreciação pelo Tribunal [Geral] dos elementos de prova que lhe foram apresentados não podem ser apreciados no âmbito de um recurso de uma decisão de primeira instância. Em contrapartida, compete ao Tribunal de Justiça verificar se, aquando dessa apreciação, o Tribunal [Geral] cometeu um erro de direito ao violar os princípios gerais do direito, como a presunção de inocência, e as regras aplicáveis em matéria de prova, como as relativas ao ónus da prova»²³.

73. Assim, «a questão da repartição do ónus da prova, embora possa ter incidência no apuramento da matéria de facto pelo Tribunal [Geral], constitui uma questão de direito»²⁴.

74. À luz desta jurisprudência, o Tribunal de Justiça deve verificar, no âmbito dos presentes recursos, se o Tribunal Geral violou, ou não, as regras da repartição do ónus da prova em matéria de medidas restritivas.

75. Recordaremos, numa primeira fase, através da análise de três acórdãos, as regras que o Tribunal de Justiça consagrou relativamente ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas. Em seguida, analisaremos, numa segunda fase, se o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal é compatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A – Regras relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas

76. No estado atual da evolução do contencioso respeitante às medidas restritivas, encontramos as principais indicações sobre as regras relativas ao ónus da prova nos acórdãos Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138), Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518) e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Acórdão Tay Za/Conselho

77. O acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138) tem por objeto as medidas restritivas impostas contra a República da União de Mianmar. Foram adotadas medidas de congelamento de fundos contra pessoas que beneficiavam das políticas económicas do governo. O nome do recorrente seguido da informação «Filho de Tay Za» e o nome do seu pai, Tay Za, acompanhado do motivo segundo o qual era dirigente de empresas, constavam das listas das pessoas cujos fundos tinham sido congelados.

78. O recorrente contestava o facto de a mera qualidade de membro da família de um dirigente de empresas poder ser considerada suficiente para justificar a sua inclusão.

79. Uma vez que as medidas restritivas em causa foram adotadas com fundamento nos artigos 60.º CE e 301.º CE, o Tribunal de Justiça precisou as condições em que uma pessoa podia ser alvo de uma medida de congelamento dos seus fundos nos termos destes artigos.

22 — V., nomeadamente, acórdão Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 44 e jurisprudência referida).

23 — Acórdão Hüls/Comissão (C-199/92 P, EU:C:1999:358, n.º 65).

24 — Acórdão BAI e Comissão/Bayer (C-2/01 P e C-3/01 P, EU:C:2004:2, n.º 61).

80. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou que já tinha declarado, no seu acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão²⁵, que, «tendo em conta a redação dos artigos 60.º CE e 301.º CE, em particular, os termos «relativamente aos países [terceiros] em causa» e «com um ou mais países terceiro» deles constantes, estas disposições visam a adoção de medidas contra países terceiros, podendo este último conceito incluir os dirigentes desse país bem como indivíduos e entidades associados a esses dirigentes ou controlados direta ou indiretamente por estes»²⁶.

81. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 55 do seu acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138), que «não é de excluir que os dirigentes de determinadas empresas possam ser objeto de medidas restritivas adotadas com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE, desde que seja demonstrado que estão associados aos dirigentes da República da União de Mianmar ou que as atividades dessas empresas dependam desses dirigentes»²⁷.

82. No âmbito do processo que deu origem a este acórdão, o filho do dirigente de empresas que constava da lista controvertida foi confrontado com a medida de congelamento dos seus fundos pelo simples motivo de pertencer à família de uma pessoa que podia ser considerada associada aos dirigentes da República da União de Mianmar. Com efeito, o Tribunal Geral declarou que podia presumir que os membros da família dos dirigentes de empresas beneficiavam da função exercida por estes dirigentes, pelo que nada impedia a conclusão de que também beneficiaram das políticas económicas do governo. O Tribunal afirmou igualmente que esta presunção podia ser ilidida se o recorrente conseguisse demonstrar que não tinha uma ligação estreita ao dirigente que faz parte da sua família.

83. O Tribunal concluiu então que as medidas restritivas com base em sanções mais específicas e seletivas que atingem determinadas categorias de pessoas consideradas associadas ao regime em causa pelo Conselho, entre as quais os membros da família de importantes dirigentes de empresas do país terceiro em questão, eram abrangidas pelos artigos 60.º CE e 301.º CE.

84. O Tribunal de Justiça considerou que, ao decidir de tal modo, o Tribunal cometeu um erro de direito.

85. Apesar de admitir que, no n.º 166 do acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (EU:C:2008:461), efetuou uma interpretação ampla dos artigos 60.º CE e 301.º CE, na medida em que incluiu no conceito de «países terceiros» que consta dos referidos artigos os dirigentes destes países, assim como os indivíduos e as entidades que estão associados a tais dirigentes ou controlados direta ou indiretamente por estes, o Tribunal de Justiça esclareceu, no entanto, que tal interpretação tinha sido sujeita a condições destinadas a assegurar uma aplicação dos artigos 60.º CE e 301.º CE conforme ao objetivo que lhes tinha sido atribuído.

86. Segundo o Tribunal de Justiça, para poderem ser adotadas com fundamento nos artigos 60.º CE e 301.º CE, enquanto medidas restritivas que atingem países terceiros, as medidas contra pessoas singulares devem visar unicamente os dirigentes dos referidos países e as pessoas que estão associadas a estes dirigentes.

87. Esta exigência assegura, em seu entender, a existência de uma ligação suficiente entre as pessoas em causa e o país terceiro ao qual se dirigem as medidas restritivas adotadas pela União, impedindo que os artigos 60.º CE e 301.º CE sejam objeto de uma interpretação muito ampla e, por conseguinte, contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

25 — C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138, n.º 53 e jurisprudência referida).

27 — Itálico nosso.

88. Por conseguinte, o Tribunal Geral foi criticado pelo Tribunal de Justiça por ter alargado a categoria de pessoas singulares que podem ser alvo de medidas restritivas específicas ao presumir que os membros da família dos dirigentes de empresas importantes também beneficiam das políticas económicas do governo. A este respeito, segundo o Tribunal de Justiça, a aplicação deste tipo de medidas a pessoas singulares, apenas por terem uma ligação familiar às pessoas associadas aos dirigentes do país terceiro em causa e independentemente do seu comportamento pessoal, colide com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos artigos 60.º CE e 301.º CE.

89. Com efeito, em seu entender, não é fácil estabelecer uma ligação, mesmo que indireta, entre, por um lado, a inexistência de progressos realizados na via da democratização e a persistente violação dos direitos humanos em Mianmar e o comportamento dos membros da família de dirigentes de empresas. Além disso, o Tribunal de Justiça quis limitar as categorias de pessoas singulares suscetíveis de ser atingidas pelas medidas restritivas específicas àquelas cuja ligação aos países terceiros em causa é absolutamente evidente, isto é, aos dirigentes dos países terceiros e aos indivíduos associados a estes dirigentes.

90. O Tribunal de Justiça acrescentou que o critério utilizado pelo Tribunal para a inclusão dos membros da família de dirigentes de empresas assenta numa presunção que não se encontra prevista nem no Regulamento (CE) n.º 194/2008²⁸ nem nas Posições Comuns 2006/318/PESC²⁹ e 2007/750/PESC³⁰, para as quais aquele remete, e que não responde ao objetivo desta regulamentação.

91. O Tribunal de Justiça concluiu que «uma medida de congelamento dos fundos e dos recursos económicos pertencentes ao recorrente só podia ser adotada, no quadro de um regulamento que visa sancionar um país terceiro com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE, *se assentasse em elementos precisos e concretos que permitissem apurar que o referido recorrente beneficia das políticas económicas dos dirigentes da República da União de Mianmar*»³¹.

92. O raciocínio do Tribunal de Justiça, no seu acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138), está articulado em torno das bases jurídicas que então vigoravam, nomeadamente, os artigos 60.º CE e 301.º CE. Todavia, os desenvolvimentos principais deste acórdão ainda se afiguram relevantes.

93. De facto, a problemática relativa ao alcance do âmbito de aplicação pessoal das medidas adotadas contra um Estado terceiro com fundamento nos artigos 60.º CE e 301.º CE é efetivamente atenuada desde que o artigo 215.º, n.º 2, TFUE permite a adoção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades não estatais. Todavia, o interesse dos desenvolvimentos contidos no referido acórdão, em particular no que respeita à necessidade de o Conselho demonstrar a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa incluída e o regime do Estado terceiro em causa, não desapareceu completamente, uma vez que o conteúdo do artigo 301.º CE se encontra, em substância, no artigo 215.º, n.º 1, TFUE.

94. Ora, nada exclui, em nossa opinião, que esta última disposição possa servir, conforme sucedeu anteriormente em relação aos artigos 60.º CE e 301.º CE, de base jurídica para a adoção de medidas contra os dirigentes dos Estados terceiros e das pessoas a eles associadas. O artigo 215.º, n.º 2, TFUE visa, então, as pessoas que não podem ser consideradas associadas a um Estado terceiro, o que, aliás, é coerente com a redação desta disposição que visa as pessoas singulares e coletivas, assim como os grupos e as entidades «não estatais».

28 — Regulamento do Conselho, de 25 de fevereiro de 2008, que renova e reforça as medidas restritivas aplicáveis à Birmânia/Mianmar e revoga o Regulamento (CE) n.º 817/2006 (JO L 66, p. 1).

29 — Posição Comum 2006/318/PESC do Conselho, de 27 de abril de 2006, relativa à prorrogação das medidas restritivas contra a Birmânia/Mianmar (JO L 116, p. 77).

30 — Posição Comum 2007/750/PESC do Conselho, de 19 de novembro de 2007, que altera a Posição Comum 2006/318/PESC 2006/318 (JO L 308, p. 1).

31 — Itálico nosso.

95. No caso em apreço, os regulamentos em causa nos presentes processos foram adotados com fundamento do artigo 215.º TFUE, sem que seja especificado se as medidas de congelamento de fundos adotadas contra as pessoas consideradas associadas do regime sírio têm como fundamento o n.º 1 ou o n.º 2 deste artigo.

96. De qualquer modo, o importante é ter presente que as contribuições essenciais do acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138) perduram, mesmo após a instauração de novas bases jurídicas no artigo 215.º, n.ºs 1 e 2, TFUE.

97. Assim, este acórdão ilustra o facto de «a principal dificuldade que se coloca em matéria de medidas restritivas individuais que têm por alvo formal um Estado reside na definição do critério de conexão do alvo real individual com o alvo formal estatal»³².

98. A este respeito, uma vez que o critério de inclusão que figura nas regras gerais relativas às medidas restritivas em causa assenta na ligação entre uma categoria de pessoas e o regime do Estado terceiro em causa, tal como no facto de beneficiar das políticas económicas levadas a cabo por esse regime, o contributo essencial do referido acórdão consiste em obrigar o Conselho, quando aplica este critério de inclusão, a demonstrar a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa que decidiu designar e o referido regime. Com efeito, é sob esta condição que a inclusão de uma pessoa numa lista de congelamento de fundos poderá ser considerada adequada para alcançar o objetivo político prosseguido pelo Conselho.

99. Em particular, apesar de o Tribunal de Justiça ter admitido que os dirigentes de determinadas empresas podem ser objeto de medidas restritivas, essa possibilidade está subordinada à condição de ser demonstrado que estão associados aos dirigentes do Estado terceiro em causa ou que as atividades dessas empresas dependem de tais dirigentes³³.

100. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não se limita a uma alegação não fundamentada por elementos de informação e de prova. Se faltarem elementos precisos e concretos que permitam estabelecer que uma pessoa beneficia das políticas económicas levadas a cabo pelos dirigentes de um Estado terceiro, a ligação suficiente ao regime não existe e a inclusão deve, então, ser anulada³⁴.

101. Conforme teremos oportunidade de explicar em pormenor, é evidente que, no âmbito dos presentes recursos, a ligação entre I. Anboubá e o regime sírio é significativamente mais estreita, pelo que, conseqüentemente, não se presta a críticas idênticas às que foram efetuadas no Tribunal de Justiça no acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138). Ao contrário do que sucedia no processo que deu origem a este acórdão, o Conselho demonstrou que I. Anboubá estava abrangido pelo âmbito de aplicação do critério de inclusão, ou seja, que pertencia, enquanto homem de negócios importante na Síria, à categoria das pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime sírio ou que o apoiam³⁵.

32 — V. Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 131.

33 — Acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138, n.º 55).

34 — V. Simon, D., «Mesures restrictives (Myanmar)», *Revue Europe*, maio 2012, n.º 5, comm. 174, que afirma que «a solução do Tribunal de Justiça [...] tem [...] por efeito limitar a categoria das pessoas que podem ser visadas mediante a imposição de uma certa intensidade de ligação.»

35 — No n.º 39 das conclusões que apresentou no processo Tay Za/Conselho (EU:C:2011:786), o advogado-geral P. Mengozzi descreveu do seguinte modo a ligação entre o pai do recorrente, que era dirigente de empresas, e o regime do Estado terceiro em causa:

— «No caso em apreço, parece indiscutível, segundo uma apreciação do Conselho, que o pai do recorrente está associado ao regime birmanês sem, no entanto, pertencer ao próprio governo. A sua qualidade de «pessoa associada» ao regime birmanês decorre dos benefícios reais que as duas empresas que ele dirige retiram da política económica birmanesa, e é neste sentido que o vínculo que o une ao mencionado regime parece suficiente. Assim sendo, e sempre relativamente ao pai do recorrente, esta ligação, ainda que suficiente, é, antes de mais, indireta, uma vez que é descrito como beneficiário passivo de uma política económica que não decide.»

2. Acórdão Comissão e o./Kadi

102. O acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518) é relativo às medidas restritivas adotadas contra pessoas e entidades ligadas a Oussama bin Laden, à rede Al-Qaida e aos talibãs.

103. Segundo a jurisprudência resultante deste acórdão, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União exige, nomeadamente, que, «ao abrigo da fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de inscrever ou de manter o nome de uma pessoa determinada [nas listas de pessoas visadas pelas sanções], o juiz da União se assegure que esta decisão [...] assente numa *base factual suficientemente sólida* [...]. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão [...], pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber *se estes motivos*, ou pelo menos um deles, é considerado suficiente, por si só, para basear esta mesma decisão, *têm fundamento*»³⁶.

104. É à autoridade competente da União que cabe, em caso de contestação, demonstrar o mérito dos motivos invocados contra a pessoa em causa, e não a esta produzir a prova negativa da falta de mérito dos referidos motivos. Importa que as informações ou os elementos apresentados pela autoridade alicercem os motivos invocados contra a pessoa em causa. Se estes elementos não permitirem declarar que um motivo tem fundamento, o juiz da União afasta o motivo como base da decisão de inclusão ou de manutenção da inclusão em causa³⁷.

105. Assim, «o respeito [dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva] implica [...] que, em caso de contestação jurisdicional, o juiz da União fiscalize, nomeadamente, o carácter suficientemente preciso e concreto dos motivos invocados [em apoio da decisão de inclusão ou de manutenção da inscrição] e, sendo caso disso, *a prova da materialidade dos factos* correspondentes ao motivo em causa à luz dos elementos que lhe foram comunicados»³⁸.

106. Relativamente à situação dos homens de negócios importantes num regime autoritário, tal exigência insere-se, em nossa opinião, na exigência estabelecida pelo Tribunal de Justiça no n.º 55 do seu acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138), ou seja, que «não é de excluir que os dirigentes de determinadas empresas possam ser objeto de medidas restritivas [...] *desde que seja demonstrado* que estão associados aos dirigentes [do país terceiro em causa] ou que as atividades dessas empresas dependam desses dirigentes»³⁹.

107. A este respeito, para ser considerada suficiente, a demonstração de uma ligação entre a pessoa incluída e o regime do Estado terceiro em causa deve assentar numa base factual suficientemente sólida.

108. Como se verá, a base factual é, no âmbito dos processos que deram origem aos presentes recursos, composta tanto por factos notórios como por factos não contestados, de modo que a existência de uma ligação suficiente entre I. Anbouba e o regime sírio podia considerar-se demonstrada.

36 — N.º 119. Itálico nosso.

37 — N.ºs 121 a 123.

38 — N.º 136. Itálico nosso.

39 — Itálico nosso.

3. Acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Há que referir o acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), uma vez que aplicou, em matéria de medidas restritivas que visam um Estado terceiro, os desenvolvimentos contidos no acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518), que dizia respeito a uma medida antiterrorista.

110. O outro interesse deste acórdão importante é, além de dar conhecimento da natureza preventiva das medidas restritivas sem retirar as respetivas consequências, tomar integralmente em conta tal natureza no seu exame ao mérito da medida contestada de congelamento de fundos.

111. A natureza preventiva e não repressiva das medidas restritivas tem uma influência evidente sobre a natureza, o modo e a intensidade da prova que pode ser exigida ao Conselho.

112. O processo relativo à inclusão de Kala Naft na lista das pessoas e das entidades cujos fundos são congelados porque prestam apoio às atividades nucleares da República Islâmica do Irão que apresentam um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares. A Kala Naft é uma sociedade iraniana detida pela National Iranian Oil Company (a seguir «NIOC») e tem por vocação atuar como central de compras para as atividades do grupo da NIOC relacionadas com o petróleo, o gás e a indústria petroquímica.

113. Nas conclusões que apresentamos no âmbito desse processo, sublinhamos a natureza preventiva das medidas restritivas que visam a República Islâmica do Irão e as respetivas consequências que importa retirar em termos de prova. Relativamente à apreciação do mérito da fundamentação, alegamos que, quando, com base no conjunto dos elementos dos autos e do contexto de que dispõe, o juiz da União possa constatar que o risco que uma pessoa ou uma entidade representa para o combate à proliferação nuclear está suficientemente provado, poder-se-á corretamente considerar que essa pessoa ou entidade presta apoio à proliferação nuclear e que, por conseguinte, pode ser visada por uma medida de congelamento de fundos.

114. Em nossa opinião, o acórdão do Tribunal de Justiça parece inserir-se nesta hipótese.

115. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça examinou, em primeiro lugar, o modo como o Tribunal identificou e interpretou as regras gerais dos diplomas aplicáveis antes de se debruçar com especial atenção sobre a forma como fiscalizou a fundamentação e o mérito dos atos controvertidos.

116. Relativamente às regras gerais, o Tribunal de Justiça partiu da seguinte dupla conclusão. Por um lado, estas regras gerais estabeleciam uma ligação entre a aquisição de produtos e tecnologia proibidos, no caso em apreço a aquisição de equipamento e tecnologia essenciais para os setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás, e a proliferação nuclear⁴⁰.

117. Por outro lado, as regras gerais visavam como critério de inclusão a participação, associação direta ou apoio às atividades nucleares do Irão que apresentam um risco de proliferação. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que «o conceito de «apoio» implica um grau de envolvimento nas atividades nucleares do Irão menor do que os conceitos de «participação» e de «associação direta», e que o mesmo é suscetível de abranger a aquisição ou a comercialização de produtos e de tecnologia ligados à indústria do gás e do petróleo»⁴¹. Para corroborar esta interpretação, o Tribunal de Justiça teve em conta vários atos que referem as receitas do setor da energia e o risco ligado ao material destinado à indústria do petróleo e do gás. Estes elementos permitiram ao Tribunal de Justiça

40 — N.ºs 76 e 77.

41 — N.º 80.

constatar que «os atos controvertidos visaram a indústria do petróleo, do gás e da petroquímica iraniana devido risco que esta indústria apresentava para a proliferação nuclear, tanto pelas receitas que gerava como pela utilização de material e de matérias semelhantes às utilizadas em determinadas atividades sensíveis do ciclo do combustível nuclear»⁴².

118. O Tribunal de Justiça deduziu que o Tribunal cometeu um erro de direito ao declarar que «a adoção de medidas restritivas em relação a uma entidade pressupõe que esta tenha previamente adotado um comportamento censurável efetivo, não bastando apenas o risco de a entidade em causa adotar tal comportamento no futuro»⁴³. «Com efeito, as diferentes disposições dos atos controvertidos que preveem o congelamento de fundos são redigidas de maneira geral («envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio [...]»), sem referência a comportamentos anteriores a uma decisão de congelamento de fundos»⁴⁴. Segundo o Tribunal de Justiça, daqui resulta que «mesmo quando digam respeito a um determinada entidade, a referência a uma finalidade geral conforme revelada pelos estatutos desta entidade pode bastar para justificar a adoção de medidas restritivas»⁴⁵.

119. À luz das regras gerais que definem o critério de inclusão o Tribunal de Justiça considerou, em seguida, que o primeiro motivo de inclusão, segundo o qual a Kala Naft comercializa equipamento para o setor petrolífero e do gás que é suscetível de ser usado no programa nuclear do Irão, era suficientemente preciso e concreto por forma a permitir à Kala Naft verificar o mérito dos atos controvertidos, defender-se perante o Tribunal Geral e a este exercer a sua fiscalização. No que respeita ao mérito da medida e, mais particularmente, à materialidade dos factos alegados no primeiro motivo, o Tribunal de Justiça declarou, também à luz das regras gerais que definem o critério de inclusão, que «o Conselho tinha o direito de considerar que podiam ser adotadas medidas contra a Kala Naft na medida em que esta comercializava equipamentos para o setor petrolífero e do gás suscetíveis de serem utilizados para o programa nuclear iraniano»⁴⁶.

120. A este respeito, o Tribunal de Justiça teve em conta como base factual que a Kala Naft é a central de compras do grupo da companhia petrolífera nacional iraniana, a NIOC. Declarou que tal figurava nos estatutos desta sociedade e não foi contestado pela mesma. A própria Kala Naft afirmou que a sua vocação exclusivamente orientada para o petróleo, gás e petroquímica resulta com clareza dos seus métodos de trabalho⁴⁷. Por outro lado, a própria Kala Naft referiu que participava, de maneira habitual, na aquisição de portas de liga para a NIOC ou para as suas filiais⁴⁸.

121. Atendendo a estes elementos, o Tribunal de Justiça concluiu que os factos alegados no primeiro motivo deviam ser considerados juridicamente suficientes e que este primeiro motivo justifica, por si só, as inclusões nas listas dos atos controvertidos.

122. No n.º 105 do seu acórdão, o Tribunal de Justiça concluiu igualmente, no que respeita aos elementos que demonstram a veracidade dos fundamentos invocados contra a Kala Naft, que a função de central de compras do grupo da NIOC exercida pela recorrente resulta tanto dos seus estatutos como das brochuras que edita. Por conseguinte, o Conselho não tinha que produzir prova da atividade da Kala Naft através de outros elementos.

42 — N.º 112.

43 — N.º 84.

44 — N.º 85.

45 — *Idem*.

46 — N.º 88.

47 — N.º 89.

48 — N.º 90.

123. Este acórdão é importante uma vez demonstra que a exigência de que o Tribunal de Justiça fez prova no seu acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518) em termos de grau de prova não conduz sistematicamente à anulação das medidas de congelamento de fundos. Com efeito, o conceito de «base factual suficientemente sólida» é suficientemente amplo e flexível para permitir aos órgãos jurisdicionais da União adaptar o tipo e o grau de prova exigido em função do contexto em que se inserem tais medidas.

124. Além disso, a forma como o Tribunal de Justiça organizou o seu raciocínio deve ser aprovada uma vez que começou por efetuar uma análise precisa do alcance do critério de inclusão que consta das regras gerais relativas às medidas restritivas em causa antes de retirar as respetivas consequências no âmbito da apreciação do mérito da medida individual que visa a Kala Naft. Conforme demonstra este processo, o exame do mérito de uma medida restritiva está, de facto, estreitamente ligado ao modo como é concebido o critério de inclusão que consta das regras gerais.

125. A este respeito, importa observar que o Tribunal de Justiça salientou o facto de o Conselho beneficiar de uma ampla margem de apreciação na determinação do critério de inclusão que consta das regras gerais. Com efeito, precisou, no n.º 120 do seu acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), apesar de a recorrente ter contestado a proporcionalidade das regras gerais com base nas quais foi decidida a sua inclusão nas listas, que «importa recordar que, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito pelo princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que há que reconhecer ao legislador da União *um amplo poder de apreciação* em domínios que implicam, pela sua parte, *opções de natureza política, económica e social*, em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Daí infere que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, em relação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida»⁴⁹.

126. Mais concretamente, este acórdão constitui uma ilustração de que os elementos fatuais objetivos e notórios relativos à atividade de uma empresa, associados à existência de factos não contestados, podem ser suficientes para considerar que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbe.

4. Resumo das exigências relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas

127. Quanto às medidas que têm por objeto fazer pressão sobre um Estado terceiro, os critérios de inclusão baseiam-se geralmente na ligação de associação entre as categorias de pessoas e tal Estado. A este respeito, os dirigentes de determinadas empresas podem ser alvo de medidas restritivas desde que seja demonstrado que estão associados aos dirigentes do referido Estado ou que as atividades dessas empresas dependem destes dirigentes.

128. A demonstração de tal ligação de associação deve assentar numa base factual suficientemente sólida. Dito de outro modo, os motivos que sustentam a inclusão de uma pessoa numa lista de congelamento de fundos devem ser demonstrados de forma suficiente.

129. Uma vez que uma medida restritiva é adotada por aplicação de um critério de inclusão fundado na ligação entre uma categoria de pessoas e o regime do Estado terceiro em causa, assim como no benefício decorrente das políticas levadas a cabo por esse regime ou no apoio fornecido a este, tal medida apenas pode ser adotada com base em elementos precisos e concretos que permitam estabelecer que a pessoa visada beneficia das políticas económicas conduzidas pelos dirigentes do referido Estado terceiro ou os apoia.

49 — Itálico nosso.

130. Tais elementos precisos e concretos podem consistir em factos notórios e/ou não contestados. Os elementos relativos a uma atividade económica exercida por uma pessoa ou a uma função ocupada por este podem constituir, segundo o contexto, indícios suficientes de que a inclusão de uma pessoa é adequada para alcançar o objetivo prosseguido pela União. Neste caso, não é exigida ao Conselho a apresentação de elementos de prova adicionais.

131. Importa agora apreciar se o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nos acórdãos recorridos é compatível com as regras relativas ao ónus da prova tal como resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

B – Compatibilidade do raciocínio do Tribunal Geral com as regras relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas

132. Para julgar improcedente a acusação de que o Conselho inverteu o ónus da prova, o Tribunal Geral, nos acórdãos recorridos, desenvolveu um raciocínio fundado no conceito de presunção.

133. O raciocínio do Tribunal Geral pode ser resumido da seguinte forma.

134. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral partiu da constatação, assente nos considerandos da Decisão 2011/522, de que as medidas restritivas adotadas na Decisão 2011/273 não permitiram pôr termo à repressão do regime sírio contra a população civil, o Conselho considerou que as referidas medidas deviam ser aplicadas a outras pessoas e entidades que beneficiam do regime ou que o apoiam, em particular àquelas que financiavam o regime ou que lhe prestavam apoio logístico, nomeadamente ao aparelho de segurança, ou que prejudicavam os esforços no sentido de uma transição pacífica para a democracia. Concluiu que a Decisão 2011/522 alargou o âmbito das medidas restritivas aos principais empresários sírios, uma vez que o Conselho considerou que os dirigentes das principais empresas sírias podiam ser qualificados de pessoas associadas ao regime sírio, que as atividades comerciais das referidas empresas não podiam prosperar a não ser que beneficiassem de favores do dito regime e que, em contrapartida, fosse prestado a este algum apoio. O Tribunal Geral declarou que, ao atuar desse modo, o Conselho pretendeu aplicar uma presunção de apoio ao regime sírio contra os dirigentes das principais empresas na Síria.

135. Por conseguinte, foi na fase do exame ao critério de inclusão conforme definido pela Decisão 2011/522 que o Tribunal Geral desenvolveu a ideia de que o alargamento destes critérios assentava numa presunção de apoio dos principais dirigentes de empresas na Síria ao regime sírio. Em seguida, o Tribunal Geral indicou os motivos factuais que levaram o Conselho a aplicar, relativamente a I. Anboubá, uma presunção de apoio a este regime.

136. O Tribunal Geral prosseguiu o seu raciocínio examinando se o Conselho podia, sem cometer erro de direito, aplicar tal presunção de apoio a I. Anboubá. Nesta fase constatou que a presunção aplicada pelo Conselho em relação a este tinha fundamento numa base legal, era proporcional e ilidível. O Tribunal Geral concluiu que o Conselho não cometeu erro de direito ao considerar que a mera qualidade de homem de negócios importante na Síria de I. Anboubá lhe permitia presumir que este prestava apoio económico ao regime sírio.

137. Há que verificar se, raciocinando desse modo, o Tribunal Geral violou, ou não, as regras em matéria de ónus da prova conforme foram definidas pelo Tribunal de Justiça.

138. A este respeito, entendemos que, mesmo que a utilização do conceito de presunção, em torno do qual o Tribunal Geral articulou o seu raciocínio, não resulte da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida, salvo do acórdão Tay Za/Conselho (EU:C:2012:138) no qual, por fim, foi considerada insuficiente para justificar a medida em causa, o Tribunal efetuou, no essencial, uma avaliação correta do ónus da prova que incumbe ao Conselho face ao contexto sírio e aos elementos de prova e de informação de que dispunha.

139. Para expor os motivos pelos quais partilhamos a conclusão a que chegou o Tribunal, identificaremos, numa primeira fase, o critério de inclusão decorrente das regras gerais relativas às medidas restritivas em causa e, em seguida, numa segunda fase, examinaremos a forma como este critério de inclusão foi aplicado.

1. Critério geral de inclusão

140. A fim de fiscalizar a legalidade das medidas individuais de inclusão nas listas de congelamento de fundos, o juiz da União deve, antes de mais, examinar qual é o critério geral de inclusão fixado pelo Conselho. Com efeito, é à luz deste critério que o juiz da União deverá apreciar, em cada caso, o carácter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos previstos nos atos controvertidos, a prova da materialidade dos factos correspondentes ao motivo em causa à luz dos elementos que lhe foram comunicados, assim como, em definitivo, o carácter suficiente dos factos alegados para justificar a medida de inclusão.

141. Desde já assinalamos que foi a partir de uma análise ao critério de inclusão que consta da Decisão 2011/522 que o Tribunal Geral iniciou o seu exame à questão de saber se as regras relativas ao ónus da prova tinham sido respeitadas ou não.

142. Resulta deste exame que, no âmbito das medidas restritivas adotadas para pressionar o regime sírio, a inclusão de pessoas nas listas de congelamento de fundos foi progressivamente alargada para abranger não só o círculo dos dirigentes da República Árabe Síria, mas igualmente as pessoas e as entidades que beneficiam do regime deste Estado terceiro ou que o apoiam.

143. Através da Decisão 2011/273, a União pretendeu condenar veementemente os atos violentos de repressão, incluindo com utilização de munições reais, contra ações pacíficas de protesto em vários pontos da Síria, que resultaram na morte de vários manifestantes, em pessoas feridas e em detenções arbitrárias. A União apelou assim às forças de segurança da Síria para usarem de contenção em vez de repressão (considerando 2 desta decisão). O considerando 3 da referida decisão indica que perante a gravidade da situação, é necessário impor medidas restritivas contra a Síria e os responsáveis pela repressão violenta da população civil daquele país. Por conseguinte, o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2011/273 prevê que são congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes aos responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria e às pessoas singulares ou coletivas, bem como às entidades a eles associadas.

144. Em seguida, na sua Decisão 2011/522, o Conselho recordou, no considerando 2 desta, que, em 18 de agosto de 2011, a União tinha condenado com a maior veemência a campanha brutal que Bachar Al-Assad e o seu regime estavam a levar a cabo contra o seu próprio povo e que provocara numerosos mortos e feridos entre os cidadãos sírios. A União tem repetidamente sublinhado que a repressão brutal deverá ser atalhada e os manifestantes detidos têm de ser libertados, que deverá ser permitido o livre acesso das organizações humanitárias, das organizações internacionais de defesa dos direitos humanos e dos meios de comunicação, e que se impõe lançar um diálogo nacional genuíno e inclusivo. O Conselho constata que, no entanto, os dirigentes sírios continuam a desprezar os apelos da União e de toda a comunidade internacional. Neste contexto, a União decidiu, conforme resulta do considerando 3 desta decisão, adotar medidas restritivas adicionais contra o regime sírio.

145. Assim, o considerando 4 da Decisão 2011/522 prevê que «[a]s restrições de admissão e o congelamento de fundos e recursos económicos deverão ser alargados *a outras pessoas e entidades que beneficiem das políticas do regime ou que lhes deem apoio*, designadamente pessoas e entidades *que financiem o regime*, que facultem apoio logístico ao regime, em especial ao aparelho de segurança, ou que prejudiquem os esforços no sentido de uma transição pacífica para a democracia na Síria»⁵⁰.

146. Esta vontade traduziu-se numa alteração do artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2011/273 que, em seguida, estabeleceu que «[s]ão congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, às pessoas e entidades que beneficiem do regime ou o apoiem e às pessoas e entidades a elas associadas»⁵¹.

147. Este alargamento do critério de inclusão está patente no Regulamento n.º 878/2011 que alterou o Regulamento n.º 442/2011. Consequentemente, o artigo 5.º, n.º 1, deste, conforme alterado, visa, além da categoria das pessoas responsáveis pela repressão violenta exercida contra a população civil síria, «as pessoas e entidades que *beneficiam ou apoiam o regime*, ou pessoas e entidades a elas associadas»⁵².

148. Em seguida, a Decisão 2011/782 revogou a Decisão 2011/273 e reagrupou num instrumento jurídico único as medidas impostas por esta e as medidas adicionais. O artigo 18.º, n.º 1, da Decisão 2011/782, sobre as restrições em matéria de admissão, assim como o seu artigo 19.º, n.º 1, relativo às medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos, visam a categoria das pessoas «que beneficiem do regime ou o apoiem e às pessoas e entidades a elas associadas». A Decisão 2011/782 foi implementada pelo Regulamento n.º 36/2012, que revoga o Regulamento n.º 442/2011.

149. Este alargamento do critério de inclusão nas listas das pessoas cujos fundos são congelados é acompanhado da implementação de medidas restritivas adicionais, tais como a proibição de investimento no setor do petróleo bruto, a proibição de participação em determinados projetos de infraestruturas e em investimentos nesses projetos, ou ainda a proibição de fornecer notas e moedas sírias ao Banco Central da Síria.

150. Assim, a estratégia da União consistiu, a partir de 2011, em instituir simultaneamente medidas restritivas de natureza geral, tais como as proibições de investimentos nos setores económicos, e medidas restritivas de natureza individual, tais como as medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos. São instituídas novas medidas enquanto a repressão exercida contra a população civil continuar, de modo a aumentar a pressão sobre o regime sírio e obrigá-lo a alterar o seu comportamento. A gravidade da situação na Síria e a não verificação de progressos exigem, assim, a instauração de medidas restritivas adicionais.

151. Relativamente às medidas de congelamento de fundos, o critério de inclusão foi alargado à categoria das pessoas e das entidades que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime ou que o apoiam.

152. Conforme resulta do considerando 4 da Decisão 2011/522, este alargamento do critério de inclusão pretende ser um obstáculo aos apoios financeiros e logísticos prestados ao regime por determinadas pessoas e entidades. Com efeito, é através do bloqueio de tais apoios que, segundo a apreciação do Conselho, o objetivo de pôr termo à violência praticada pelo regime de Bachar Al-Assad poderá ser alcançado.

50 — Itálico nosso.

51 — V. artigo 1.º, n.º 3, da Decisão 2011/522. Itálico nosso.

52 — V. artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 878/2011. Itálico nosso.

153. Estabelecendo tal critério de inclusão, o Conselho considerou que o congelamento de fundos pertencentes às pessoas e às entidades que beneficiam das políticas levadas a cabo por este regime podia contribuir para o seu enfraquecimento, na medida em que reduz os apoios que tal categoria de pessoas e de entidades lhe fornece.

154. Importa, a este respeito, reconhecer que o Conselho beneficia de uma ampla margem de apreciação na definição das regras gerais relativas aos critérios de inclusão. Recordamos que o Tribunal de Justiça se pronunciou neste sentido no n.º 120 do seu acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Resulta dos considerandos 2 a 4 da Decisão 2011/522 que o Conselho tem como objetivo fazer cessar a repressão brutal exercida pelo presidente sírio Bachar Al-Assad e o seu regime contra o seu próprio povo, obter a libertação dos manifestantes detidos, conceder livre acesso ao território sírio às organizações humanitárias, às organizações internacionais de defesa dos direitos humanos e aos meios de comunicação, e lançar um diálogo nacional genuíno e inclusivo.

156. À luz da importância e da natureza dos objetivos assim prosseguidos, o Conselho podia considerar que era necessário alargar o âmbito de aplicação pessoal das medidas restritivas para além do círculo dos dirigentes do Estado terceiro em causa. Compete-lhe apreciar se, tendo em conta os resultados obtidos graças às medidas restritivas anteriores, tal âmbito devia, ou não, ser alargado a fim de aumentar a pressão sobre o Estado terceiro em causa.

157. Por outro lado, o Conselho pode considerar que, embora as medidas restritivas visem apenas os dirigentes do regime sírio, e não igualmente as pessoas que apoiam esse regime, a realização dos objetivos prosseguidos pelo Conselho podia ter sido posta em causa, podendo tais dirigentes obter facilmente o apoio, designadamente financeiro, de que necessitam para prosseguir a repressão contra a população civil, através de outras pessoas que ocupam cargos de direção nas instituições do Estado sírio⁵³, ou uma posição económica importante neste Estado. Por conseguinte, o Conselho podia legitimamente considerar que a adoção de medidas restritivas contra a categoria das pessoas e das entidades que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime do Estado terceiro em causa e que, por este motivo, estão ligadas a tal regime, podia contribuir para exercer uma pressão sobre esse regime suscetível de pôr fim, ou atenuar, a repressão contra a população civil⁵⁴. A opção do Conselho de alargar o âmbito de aplicação pessoal das medidas restritivas às pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime está, assim, em conformidade com a principal função das medidas destinadas a fazer cessar a violência cometida por um regime autoritário como o regime sírio, ou seja, uma função coerciva com o objetivo de obter a alteração de uma situação ou de um comportamento⁵⁵.

158. A definição, por parte do Conselho, de regras gerais relativas aos critérios de inclusão assenta necessariamente em presunções, na medida em que estas regras são fixadas a partir de uma avaliação da relação de uma categoria de pessoas com o regime, e, por conseguinte, na influência que as medidas restritivas podem ter na prossecução do objetivo fixado pelo Conselho, no caso em apreço o fim da repressão sangrenta contra a população civil na Síria. Dito de outro modo, na fase da fixação de um critério de inclusão, o Conselho baseia-se necessariamente numa avaliação do efeito potencial que a designação de pessoas abrangidas por uma determinada categoria pode ter sobre o objetivo prosseguido.

53 — V., a este respeito, acórdão Mayaleh/Conseil (T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 147).

54 — *Ibidem* (n.º 148).

55 — V. Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 485.

159. No processo controvertido, o Conselho considerou, na fixação do critério geral de inclusão, que o facto de beneficiar das políticas levadas a cabo pelo regime sírio implicava a existência de uma relação de proximidade com este. Ao visarem esta categoria de pessoas, as medidas de congelamento de fundos poderiam, assim, contribuir para enfraquecer o referido regime. O Conselho, ao efetuar tal apreciação, manteve-se dentro dos limites da ampla margem de apreciação que, como se viu, lhe deve ser reconhecida.

2. Aplicação do critério geral de inclusão

160. A adoção de medidas restritivas contra I. Anboubá testemunha a vontade do Conselho de incluir determinados dirigentes de empresas na categoria das pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime sírio ou que o apoiam.

161. A este respeito, o Conselho considerou, conforme resulta do n.º 32 do acórdão T-563/11 e do n.º 42 do acórdão T-592/11, que os dirigentes das principais empresas sírias podiam ser qualificados de pessoas associadas ao regime sírio, uma vez que as atividades comerciais das referidas empresas não podiam prosperar a não ser que beneficiassem de favores do dito regime e que, em contrapartida, fosse prestado a este algum apoio.

162. Por conseguinte, o Conselho estabeleceu uma relação entre as duas componentes do critério de inclusão que visa, recorde-se, a título alternativo, a categoria das pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime ou que o apoiam. O Conselho considerou, assim, que uma pessoa não podia beneficiar de tais políticas sem apoiar este regime.

163. Esta relação entre as duas componentes do critério de inclusão traduziu-se nos motivos iniciais da inclusão de I. Anboubá, nomeadamente «Presidente [da SAPCO]. Apoia economicamente o regime sírio». Os motivos que constam do anexo II do Regulamento n.º 36/2012 são também parcialmente fundados na existência de um apoio financeiro de I. Anboubá ao regime sírio.

164. Conforme resulta destes motivos, o Conselho baseou-se na posição económica de I. Anboubá para deduzir que este apoiava economicamente o regime de Bachar Al-Assad.

165. O debate no Tribunal permitiu ao Conselho provar os referidos motivos através de um determinado número de elementos factuais que demonstram, por um lado, a posição económica importante de I. Anboubá, por outro, a existência de ligações comerciais entre este e uma pessoa próxima de Bachar Al-Assad e, por último, o exercício de funções de administração no setor económico por parte de I. Anboubá. Estes elementos factuais constam do n.º 33 do acórdão T-563/11 e no n.º 43 do acórdão T-592/11.

166. O Tribunal baseou-se igualmente, no n.º 38 do acórdão T-563/11 e no n.º 48 do acórdão T-592/11, na natureza autoritária do regime sírio e no controlo apertado exercido pelo Estado na economia síria para concluir que o Conselho podia considerar, corretamente, que constituía uma regra da experiência o facto de as atividades de um dos principais homens de negócios na Síria, ativo em vários setores, não poderem prosperar a não ser que este beneficiasse de favores do dito regime e que, em contrapartida, fosse prestado a este algum apoio.

167. Com base nestes factos o Tribunal considerou que o Conselho aplicou a I. Anboubá uma presunção de apoio ao regime sírio.

168. Apesar de concordarmos com a conclusão a que, no essencial, chegou o Tribunal, ou seja, que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbe, não estamos, no entanto, convencidos de que, uma vez efetuada a identificação do critério de inclusão, o exame relativo à aplicação de tal critério deve realizado com recurso ao conceito de presunção e apreciando em cada caso se esta presunção assenta numa base legal, se é proporcionada e se é ilidível.

169. Os presentes processos demonstram, em nossa opinião, que um raciocínio integralmente articulado em torno do conceito de presunção complica a análise em vez de a simplificar. Além disso, o recurso a este conceito conduz à situação paradoxal de quanto mais a presunção assenta numa base factual sólida, mais incorrerá na crítica de que é inilidível e, assim, contestável no seu princípio.

170. Por conseguinte, afigura-se tanto mais claro e mais em linha com a jurisprudência do Tribunal de Justiça verificar, simplesmente, se, à luz do critério de inclusão que consta das regras gerais relativas às medidas restritivas em causa, o Conselho cumpriu, ou não, o ónus da prova que lhe incumbe. O juiz da União deve, para o efeito, determinar se, tendo em conta os elementos de informações e de prova que são produzidos pelo Conselho, pode considerar que os motivos em que assenta a inclusão de uma pessoa estão suficientemente demonstrados. Mais precisamente, numa situação como a que está em causa nos presentes recursos, o juiz da União deve verificar se a medida em questão foi adotada com base em elementos precisos e concretos que permitam provar que a pessoa incluída beneficia das políticas económicas levadas a cabo pelos dirigentes do Estado terceiro ou que os apoia.

171. Bem entendido, se o juiz da União pretender exercer uma fiscalização realista, deve ter plenamente em conta o contexto em que se inserem as medidas restritivas em causa. Como explicaremos detalhadamente nos desenvolvimentos seguintes, é claro que, quando tais medidas visam um Estado terceiro em guerra civil e que é dirigido por um regime autoritário, a urgência da situação e as dificuldades de investigação não permitem ao juiz da União exigir um grau elevado de prova. O juiz da União deveria, então, considerar que, a partir do momento em que o Conselho lhe apresenta um conjunto de indícios precisos, concretos e concordantes que sustentam os motivos da inclusão, respeita o ónus da prova que lhe incumbe.

172. A nossa reticência quanto à utilização do conceito de presunção na fase da aplicação do critério de inclusão leva-nos a considerar que o Tribunal cometeu um erro de direito ao articular toda a sua argumentação em torno deste conceito. Assim sendo, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que, se os fundamentos de um acórdão do Tribunal contiverem uma violação de direito da União, mas a sua parte decisória se mostrar fundada por outras razões jurídicas, deve ser negado provimento ao recurso dele interposto⁵⁶. Ora, na medida em que concordamos com a conclusão a que, no essencial, chegou o Tribunal, ou seja, que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbe, há que negar provimento aos presentes recursos.

173. Em conformidade com a conclusão a que chegou Tribunal Geral, os motivos em que assenta a inclusão de I. Anboubas podem ser considerados suficientemente demonstrados.

174. Com efeito, na medida em que estava na presença tanto de factos notórios como de factos não contestados, o Tribunal Geral pôde considerar, corretamente, que o ónus da prova que incumbia ao Conselho foi respeitado.

175. Além disso, tendo em conta as características específicas do regime sírio, bem como o contexto de guerra civil na Síria, não é possível acusar o Tribunal Geral de não ter exigido ao Conselho a apresentação de elementos de prova adicionais.

56 — V., nomeadamente, acórdão Artogodan/Comissão (C-221/10 P, EU:C:2012:216, n.º 94 e jurisprudência referida).

a) Factos notórios

176. O Tribunal Geral teve razão ao sublinhar, no n.º 38 do acórdão T-563/11 e no n.º 48 do acórdão T-592/11, as ligações de interdependência entre as comunidades empresariais na Síria e o regime de Bachar Al-Assad.

177. A existência de tais ligações constitui, segundo o Tribunal Geral, uma «regra da experiência». Dito de outro modo, trata-se de um facto notório.

178. A este respeito, importa precisar que a jurisprudência exclui, em princípio, a fiscalização, em sede de recurso, da questão de saber se um facto é notório ou não, exceto em caso de desvirtuação dos factos⁵⁷.

179. Em todo caso, observamos que a existência de ligações de interdependência entre as comunidades empresariais na Síria e o regime de Bachar Al-Assad resulta de vários estudos relativos a este regime.

180. Por conseguinte, é notório que, sob este regime autoritário, dominado pela liderança baathista, o acesso aos recursos políticos e económicos é efetuado por intermédio de instituições como o partido Baath, os serviços de informações e o exército.

181. Desde os anos 90, o regime conseguiu atrair o apoio da burguesia dos negócios, nomeadamente no âmbito das eleições, permitindo-lhe aceder à Assembleia⁵⁸. Assim, este grupo social está em posição de defender os interesses setoriais no quadro do regime⁵⁹. Este sistema de colusão de interesses foi e continua a ser a base do regime baathista⁶⁰.

57 — Segundo o Tribunal de Justiça, «importa [...] salientar, em primeiro lugar, que compete à pessoa que alega factos em apoio de um pedido fazer a prova da sua existência (v., neste sentido, acórdão [...] Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], n.º 52) e que, embora esta regra seja derrogada quando a alegação é relativa a factos notórios, a constatação do carácter notório, ou não, dos factos em causa cabe ao órgão jurisdicional de primeira instância e constitui uma apreciação de natureza factual que, salvo em caso de desvirtuação, está excluída da fiscalização exercida no âmbito de um recurso (v., neste sentido, acórdão [...] IHMI/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], n.ºs 39 e 45, assim como jurisprudência referida)» [v. despacho Provincia di Ascoli Piceno e Comune di Monte Urano/Apache Footwear e o., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, n.º 9].

58 — V. Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad—Anatomie d'un régime autoritaire*, Berlin, Paris, 2013, pp. 267 e 268.

59 — *Ibidem* (pp. 270 e 271).

60 — *Ibidem* (pp. 272).

182. Além disso, o processo de liberalização da economia iniciado por Bachar Al-Assad não deve ocultar que prevalece um controlo apertado do Estado sobre a economia síria⁶¹. Uma vez que esta continua fortemente regulada e subvencionada, tal processo de liberalização caracteriza-se pelo seu caráter seletivo⁶². Tal fenómeno contribuiu para a emergência de uma «burguesia de negócios clientelizada»⁶³, sendo o regime marcado pela corrupção da administração⁶⁴.

183. Por conseguinte, foram tecidas ligações estreitas, frequentemente com ramificações familiares, entre os homens de negócios desejosos de beneficiar da abertura da economia síria e o regime no poder. Enquanto o regime assegurava assim o apoio político e financeiro dos dirigentes de empresas, estes podiam utilizar as suas conexões ao regime para fazer prosperar as suas atividades comerciais⁶⁵. Foi deste modo que se desenvolveu uma relação de interdependência entre as comunidades empresariais e o regime vigente⁶⁶. Consequentemente, a elite comercial tornou-se um apoio essencial deste regime⁶⁷.

184. Atendendo a estes elementos, o Tribunal Geral pôde, corretamente, basear-se nas ligações de interdependência entre as comunidades empresariais e o regime sírio para considerar que constituíam um indício sério do apoio prestado ao regime sírio por um dirigente de empresas como I. Anboubá.

61 — *Ibidem*. O autor refere que, apesar da vontade declarada de passar de uma economia dirigida para uma economia de mercado e aberta, «a maioria dos altos responsáveis [baathistas] e, principalmente, Bashar [Al-Assad] não escondem que pretendem manter o total controlo do processo de transformação das estruturas da economia nacional» (pp. 297 e 298).

62 — V. Friberg Lyme, R., «Sanctioning Assad's Syria — Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011», Danish Institute for International Studies Report 2012:13. O autor refere respetivamente as pp. 15 e 18:

«The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.»

«The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.»

63 — V. Belhadj, S., *op. cit.*, p. 344.

64 — V. «Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges», International Crisis Group, Middle East Report n.º 24, 11 February 2004, respetivamente pp. 3 e 11:

«Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.»

«[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.»

65 — V. Friberg Lyme, R., *op. cit.* O autor refere respetivamente pp. 20 e 21:

«[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.»

«The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.»

66 — *Ibidem*. O autor refere a p. 24:

«[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence — and to some degree blurring of the distinction — between the two.»

67 — *Ibidem*. O autor refere na nota de rodapé da p. 21:

«The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabih*as in favour of the regime during the uprising of 2011.»

185. Além disso, o Tribunal Geral fundamentou o seu raciocínio numa série de factos não contestados.

b) Factos não contestados

186. I. Anboubá é presidente da SAPCO, maior sociedade da indústria agroalimentar (a SAPCO detém uma quota de mercado de 60% no setor do óleo de soja).

187. Além disso, I. Anboubá é dirigente de várias sociedades ativas no ramo imobiliário e da educação.

188. Não é contestado, e estes elementos factuais comprovam-no, que I. Anboubá viu os seus negócios prosperar concomitantemente no processo de abertura da economia síria iniciado pelo regime de Bachar Al-Assad. Por este motivo, já está demonstrado que a designação de I. Anboubá corresponde à primeira componente do critério de inclusão, que visa a categoria das pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime sírio.

189. I. Anboubá alega que a aplicação de medidas restritivas a pessoas singulares devido à sua situação económica e social e independentemente do seu comportamento pessoal é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às medidas de congelamento de fundos. Julgamos que não. A base factual suficientemente sólida que o Tribunal de Justiça exige desde o acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518) depende estreitamente do critério de inclusão que consta das regras gerais relativas às medidas restritivas em causa, para cuja fixação o Conselho beneficia, conforme vimos, de uma ampla margem de apreciação. Ora, no caso em apreço, o benefício decorrente das políticas levadas a cabo pelo regime pode ser perfeitamente estabelecido pelo Conselho mediante referência, através de elementos objetivos como as atividades comerciais desenvolvidas por I. Anboubá, à posição económica que este alcançou sob o regime atual, sem que seja necessário demonstrar a existência de um comportamento pessoal específico.

190. Por outro lado, outros factos não contestados confirmam que I. Anboubá se insere efetivamente no âmbito de aplicação pessoal da outra componente do critério de inclusão, ou seja, a que visa as pessoas que apoiam o regime sírio.

191. Com efeito, I. Anboubá admitiu ter sido, de 2007 ao mês de abril de 2011, um dos nove membros do Conselho de Administração da Cham Holding, a sociedade privada mais importante na Síria e que era copresidida pelo primo do presidente sírio Bachar Al-Assad, Rami Makhlouf.

192. Este último é um homem de negócios importante na Síria, tal como o seu irmão Ehab. Ambos controlam várias empresas importantes. A Comissão refere nos seus articulados de intervenção, sem que tenha sido contestada, que algumas destas empresas operam com base em licenças concedidas após um processo de abertura da economia às empresas privadas, frequentemente controladas pelos membros da família do presidente sírio.

193. Conforme sublinha a Comissão, sem que tal tenha sido objeto de contestação por parte de I. Anboubá, a Cham Holding, que é ativa em vários setores económicos por intermédio das suas filiais, está ligada ao regime de Bachar Al-Assad, nomeadamente em razão da ligação familiar entre este e Rami Makhlouf. O próprio I. Anboubá refere que esta entidade é «conhecida por ser própria do aparelho estatal sírio»⁶⁸.

194. Por conseguinte, a participação de I. Anboubá no Conselho de Administração da Cham Holding até um período recente demonstra, por si só, a existência de uma relação de proximidade entre aquele e o regime de Bachar Al-Assad.

68 — V. p. 7 dos seus articulados em resposta aos articulados de intervenção da Comissão.

195. Tendo em conta este elemento factual não contestado, o Tribunal pôde legitimamente deduzir da existência de ligações comerciais entre I. Anboubá e um parente próximo de Bachar Al-Assad que, face à natureza autoritária do regime e ao controlo apertado exercido pelo Estado sobre a economia síria, I. Anboubá não pôde desenvolver as suas atividades comerciais sem beneficiar do apoio do regime e sem lhe prestar em contrapartida algum apoio.

196. De resto, o Tribunal teve em conta na sua apreciação o facto de a posição de I. Anboubá não ser comparável à de qualquer outro dirigente de empresas. Dito de outro modo, a posição de I. Anboubá individualiza-se pela diversidade dos setores económicos em que prosperou, assim como pelas ligações comerciais que manteve com um homem de negócios próximo do poder vigente.

197. A posição ocupada por I. Anboubá caracteriza-se igualmente pelo facto de ter admitido que foi o secretário-geral da Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs de 2004 a 2008. Este elemento factual não contestado constitui um indício sério da influência exercida por I. Anboubá no âmbito do processo de abertura seletiva da economia síria. Tendo em conta a natureza do regime sírio e a forma como o processo de liberalização da economia foi conduzido, é razoável considerar que I. Anboubá pôde beneficiar da função que ocupava para desenvolver os seus negócios e que, em todo caso, esta função evidencia uma ligação efetiva ao regime de Bachar Al-Assad⁶⁹.

198. Por último, importa esclarecer que I. Anboubá não contestou nem a natureza autoritária do regime sírio nem o controlo apertado exercido pelo Estado sobre a economia síria. A natureza «totalitária» do regime é, de resto, aceite pelo próprio nos seus articulados⁷⁰.

c) Existência de uma base factual suficientemente sólida

199. Atendendo ao conjunto de factos notórios e de factos não contestados, o Tribunal pôde, corretamente, considerar que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbia.

200. Com efeito, estes elementos factuais eram por si só suscetíveis de demonstrar que I. Anboubá se inseria no âmbito de aplicação pessoal do critério de inclusão, que é, nomeadamente, relativo às pessoas que beneficiam das políticas levadas a cabo pelo regime ou que o apoiam.

201. Além disso, os referidos elementos factuais constituíam indícios precisos, concretos e concordantes da existência de apoio de I. Anboubá ao regime de Bachar Al-Assad. Os motivos que fundamentaram a inclusão de I. Anboubá na lista de congelamento de fundos podiam, assim, ser considerados suficientemente demonstrados.

202. Perante tal base factual suficientemente sólida, o Tribunal não estava, portanto, de modo algum, obrigado a exigir ao Conselho a apresentação de elementos de prova ou de informação adicionais.

203. Tendo em conta a situação na Síria, seria inadequado tornar mais pesado o ónus da prova que incumbe ao Conselho e exigir-lhe que vá além dos elementos objetivos a que fez referência no Tribunal.

69 — V., a este respeito, Friberg Lyme, R., *op. cit.*, que refere na nota de rodapé da página 20:

«Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.»

70 — V. n.º 33 das suas petições.

204. A fim de adaptar o grau de prova que pode ser exigido ao Conselho à realidade da situação na Síria, o juiz da União deve ter em conta que a República árabe síria está em guerra civil, o que torna difícil o acesso a provas e a elementos de informação objetivos. Este contexto de guerra é ainda agravado pela ferocidade atual do grupo terrorista designado por «Estado islâmico». O próprio I. Anboubá admitiu que a situação atual na Síria complica a administração da prova que incumbe ao Conselho⁷¹.

205. Além disso, o regime visado pelas medidas restritivas ainda está no poder, o que exclui qualquer colaboração da União com as autoridades nacionais para obter as informações ou as provas necessárias.

206. Por último, a repressão contra a população civil faz com que, na prática, seja difícil, ou até mesmo impossível, recolher testemunhos de opositores presentes ou que tenham família na Síria e que aceitem ser identificados. As dificuldades de investigação inerentes e o perigo a que estão expostos aqueles que prestam informações são um obstáculo à apresentação de provas precisas de comportamentos pessoais de apoio ao regime.

207. A situação de guerra prevalecente na Síria deveria, assim, conduzir a uma flexibilização do ónus da prova que incumbe ao Conselho. Interrogado a este respeito na audiência, I. Anboubá admitiu, aliás, que a situação de guerra na Síria tornava mais difícil a administração da prova e, por conseguinte, exigia uma adaptação dos princípios que a regulam.

208. Tendo em conta esta situação, o Conselho respeita o ónus da prova que lhe incumbe se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida de congelamento dos seus fundos e o regime combatido.

209. A situação anteriormente descrita apela, assim, a um equilíbrio do ónus da prova. Embora seja certo que não está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante do acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518) fazer recair sobre a pessoa incluída numa lista de congelamento de fundos o ónus de produzir a prova negativa da falta de mérito dos motivos de inclusão, esta jurisprudência também não deveria, ao exigir um grau de prova muito elevado, fazer recair sobre o Conselho o ónus de produzir uma prova impossível.

210. Tendo em consideração o exposto, entendemos, conforme declarou o Tribunal, em substância, nos acórdãos recorridos, que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbia nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518), ao provar os motivos da designação de I. Anboubá através de um conjunto de factos notórios e de factos não contestados que demonstram suficientemente a existência de uma ligação entre este e o regime sírio.

211. Além disso, o Tribunal Geral respeitou a possibilidade que deve ser conferida a qualquer pessoa incluída que contesta uma medida de congelamento dos seus fundos de produzir prova de que, apesar da existência de indícios sérios que a inserem na categoria das pessoas e das entidades visadas pelo critério de inclusão, não está, no entanto, ligada ao regime do Estado terceiro em causa.

212. Os desenvolvimentos contidos nos acórdãos recorridos evidenciam repetidamente que o Tribunal Geral teve em conta esta possibilidade de I. Anboubá produzir a prova contrária, isto é, que não beneficia das políticas levadas a cabo pelo regime ou que não o apoia. Referimos, a este respeito, os n.ºs 41 e 42 do acórdão T-563/11 e os n.ºs 51 e 52 do acórdão T-592/11, assim como os n.ºs 45 a 60 do acórdão T-563/11 e os n.ºs 63 a 76 do acórdão T-592/11, nos quais o Tribunal Geral sublinhou a

71 — V. p. 3 dos seus articulados em resposta aos articulados de intervenção da Comissão.

possibilidade de I. Anboubá produzir provas contrárias, em seguida examinou em concreto os elementos que este forneceu para demonstrar que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que, na sua qualidade de homem de negócios importante na Síria, prestou apoio económico ao regime sírio.

213. Ao contrário do que alega I. Anboubá, o Tribunal Geral respeitou o princípio do contraditório e os seus direitos de defesa.

214. Com os seus recursos, I. Anboubá não pretendeu verdadeiramente pôr em causa a apreciação das provas contrárias efetuada pelo Tribunal no âmbito do exame aos elementos que forneceu para contestar a existência de um apoio da sua parte ao regime sírio. Em todo caso, uma vez que, conforme vimos, o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe incumbe em matéria de medidas restritivas, não compete ao Tribunal de Justiça, em sede de recurso, examinar a maneira como o Tribunal Geral apreciou as provas contrárias que lhe foram apresentadas por I. Anboubá⁷².

VIII – Conclusão

215. Tendo em consideração o exposto, propomos ao Tribunal de Justiça que:

- negue provimento aos recursos e
- condene I. Anboubá nas despesas.

72 — Acórdão Hüls/Comissão (EU:C:1999:358, n.º 65).