



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

7 de abril de 2016*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas adotadas contra a República Árabe Síria — Medidas dirigidas contra pessoas ou entidades que beneficiam das políticas do regime ou o apoiam — Prova do mérito da inclusão nas listas — Conjunto de indícios — Desvirtuação dos elementos de prova»

No processo C-193/15 P,

que tem por objeto um recurso de decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 27 de abril de 2015,

Tarif Akhras, representado por S. Millar e S. Ashley, solicitors, D. Wyatt, QC, e R. Blakeley, barrister,
recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por M.-M. Joséphidès e M. Bishop, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por D. Gauci e L. Havas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan e M. Vilaras, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso, T. Akhras pede ao Tribunal de Justiça a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 12 de fevereiro de 2015, Akhras/Conselho (T-579/11, EU:T:2015:97, a seguir «acórdão recorrido»), na medida em que negou provimento ao seu recurso de anulação:
 - da Decisão de Execução 2012/172/PESC do Conselho, de 23 de março de 2012, que dá execução à Decisão 2011/782/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO L 87, p. 103);
 - do Regulamento de Execução (UE) n.º 266/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que dá execução ao artigo 32.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO L 87, p. 45);
 - da Decisão 2012/739/PESC do Conselho, de 29 de novembro de 2012, que impõe medidas restritivas contra a Síria e revoga a Decisão 2011/782/PESC (JO L 330, p. 21);
 - da Decisão de Execução 2013/185/PESC do Conselho, de 22 de abril de 2013, que dá execução à Decisão 2012/739 (JO L 111, p. 77);
 - do Regulamento de Execução (UE) n.º 363/2013 do Conselho, de 22 de abril de 2013, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO L 111, p. 1);
 - da Decisão 2013/255/PESC do Conselho, de 31 de maio de 2013, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO L 147, p. 14);
 - da Decisão de Execução 2014/730/PESC do Conselho, de 20 de outubro de 2014, que dá execução à Decisão 2013/255 (JO L 301, p. 36); e
 - do Regulamento de Execução (UE) n.º 1105/2014 do Conselho, de 20 de outubro de 2014, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO L 301, p. 7),

na medida em que estes atos dizem respeito a T. Akhras (a seguir, em conjunto, «atos impugnados»).

Antecedentes do litígio e atos impugnados

- 2 Em 9 de maio de 2011, o Conselho da União Europeia 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). Como resultava do considerando 2 desta decisão, «[a] União condenou 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 arbitrarias, e apelou às forças de segurança da Síria para usarem de contenção em vez de repressão». O considerando 3 da referida decisão tinha a seguinte redação:

«Perante a gravidade da situação, é necessário impor medidas restritivas contra a [República Árabe] Síria e os responsáveis pela repressão violenta da população civil daquele país.»

- 3 Os artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, da Decisão 2011/273 preveem a adoção de medidas restritivas contra responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria e pessoas a eles associadas incluídas na lista em anexo desta decisão.
- 4 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 ao abrigo do artigo 215.º TFUE e da Decisão 2011/273. O seu artigo 4.º, n.º 1, previa o congelamento de «todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas singulares ou coletivas, entidades e organismos enumerados no Anexo II, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, entidades e organismos». Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento, esse anexo incluía uma lista de pessoas, entidades e organismos que foram reconhecidos pelo Conselho como pessoas responsáveis pela repressão violenta contra a população civil na Síria e as pessoas, as entidades e os organismos a eles associados.
- 5 No considerando 2 da Decisão 2011/522/PESC do Conselho, de 2 de setembro de 2011, que altera a Decisão 2011/273 (JO L 228, p. 16), o Conselho recordou que a União Europeia condenou com a maior veemência a brutal campanha que Bashar Al-Assad e o seu regime estavam a empreender contra o seu próprio povo e que provocara numerosos mortos e feridos entre os cidadãos sírios. Tendo em conta que o regime sírio continuou a desprezar os apelos da União e de toda a comunidade internacional, a União decidiu adotar novas medidas restritivas contra o mesmo. O considerando 4 da Decisão 2011/522 tinha a seguinte redação:

«As 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.»
- 6 O artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2011/273, conforme alterada pela Decisão 2011/522, visava igualmente as «pessoas que benefici[ass]em das políticas do regime ou as apoi[ass]em». Do mesmo modo, o artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2011/273, conforme alterada pela Decisão 2011/522, previa o congelamento de fundos pertencentes, designadamente, «às pessoas e entidades que benefici[ass]em do regime ou o apoi[ass]em e às pessoas e entidades a elas associadas, cuja lista consta do anexo».
- 7 Através da Decisão 2011/522, o nome de T. Akhras foi acrescentado à lista que figura no anexo da Decisão 2011/273. Os motivos da sua inclusão nesta lista eram os seguintes:

«Fundador da Akhras Group (Commodities, Trading, Processing & Logistics), Homs. Apoia economicamente o regime sírio.»
- 8 O Regulamento (UE) n.º 878/2011 do Conselho, de 2 de setembro de 2011, que altera o Regulamento (UE) n.º 442/2011 (JO L 228, p. 1), alterou igualmente os critérios gerais de inclusão previstos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 442/2011, com o objetivo de abranger as pessoas e as entidades que beneficiam ou apoiam o regime ou as pessoas e as entidades a elas associadas. O nome de T. Akhras foi acrescentado, através deste último regulamento, ao Anexo II do Regulamento n.º 442/2011. Os motivos indicados para a sua inclusão na lista que figura nesse anexo são idênticos aos indicados no anexo da Decisão 2011/522.
- 9 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), mantiveram o nome do recorrente nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas e introduziram informações relativas à sua data e local de nascimento.

- 10 A Decisão 2011/782/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que impõe medidas restritivas contra a Síria e que revoga a Decisão 2011/273 (JO L 319, p. 56) revogou e substituiu a Decisão 2011/273 e introduziu novas medidas adicionais. O artigo 18.º, n.º 1, da Decisão 2011/782 previa que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada ou o trânsito pelo respetivo território das pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, bem como das pessoas que beneficiem do regime ou o apoiem e das pessoas a elas associadas, cujos nomes constem do Anexo I da referida decisão. O seu artigo 19.º, n.º 1, dispunha 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, cujos nomes constem dos Anexos I e II, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas ou entidades». As regras desse congelamento são definidas no artigo 19.º, n.ºs 2 a 7, da Decisão 2011/782. Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, desta decisão, o Conselho elaborava estas listas.
- 11 A referida decisão manteve o nome de T. Akhras na lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas sem alterar os motivos da sua inclusão nesta lista.
- 12 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) revogou o Regulamento n.º 442/2011 e prevê, no seu artigo 15.º, n.º 1, alínea a), que são congelados os fundos das pessoas e entidades que apoiam o regime ou dele beneficiam e das pessoas singulares ou coletivas e entidades a eles associadas.
- 13 O Regulamento n.º 36/2012 manteve o nome de T. Akhras na lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas sem alterar os motivos da sua inclusão nesta lista.
- 14 Através da Decisão de Execução 2012/172, o nome de T. Akhras foi mantido na lista que figura no anexo da Decisão 2011/782. Além disso, foram introduzidas informações relativas ao seu número de passaporte e a sua data de nascimento foi corrigida. Os motivos indicados para a sua inclusão nesta lista foram alterados da seguinte forma:

«Destacado homem de negócios que beneficia do regime e o apoia. Fundador do Grupo Akhras (Commodities, Trading, Processing & Logistics) e antigo presidente da Câmara de Comércio de Homs. Estreitas relações de negócios com a família do Presidente Al-Assad. Membro da [d]ireção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria. Facultou instalações industriais e residenciais para campos de detenção improvisados e apoio logístico ao regime (autocarros e carregadores de tanques).»
- 15 O Regulamento de Execução n.º 266/2012 manteve o nome de T. Akhras na lista que figura no Anexo II do Regulamento n.º 36/2012. As informações relativas a este e os motivos indicados para a sua inclusão na lista que figura neste anexo são idênticos aos indicados no anexo da Decisão de Execução 2012/172.
- 16 A Decisão 2011/782 foi revogada e substituída pela Decisão 2012/739. Esta manteve o nome de T. Akhras na lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, retomando as informações e os motivos que figuram no anexo da Decisão de Execução 2012/172 no que diz respeito ao recorrente.
- 17 A Decisão de Execução 2013/185, no que respeita à lista que figura no anexo I da Decisão 2012/739, e o Regulamento de Execução n.º 363/2013, relativamente à lista que figura no Anexo II do Regulamento n.º 36/2012, mantiveram o nome de T. Akhras na lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, retomando as informações e os motivos que figuram no anexo da Decisão de Execução 2012/171 no que diz respeito ao recorrente.

- 18 Através da Decisão 2013/255, o Conselho adotou novas medidas restritivas contra a Síria. O nome de T. Akhras figura igualmente no anexo I desta decisão pelos mesmos motivos que os especificados no n.º 14 do presente acórdão.
- 19 A Decisão de Execução 2014/730 manteve o nome de T. Akhras na lista que figura no anexo da Decisão 2013/255 e alterou os motivos da sua inclusão nesta lista da seguinte forma:
- «Destacado homem de negócios que beneficia do regime e o apoia. Fundado[r] do Grupo Akhras (Commodities, Trading, Processing and Logistics) e antigo Presidente da Câmara de Comércio de Homs. Estreitas relações de negócios com a família do Presidente Al-Assad. Membro da [d]ireção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria. Prestou apoio logístico ao regime (autocarros e carregadores de tanques).»
- 20 O Regulamento de Execução n.º 1105/2014 manteve o nome de T. Akhras na lista que figura no Anexo II do Regulamento n.º 36/2012. As informações relativas a este e os motivos indicados para a sua inclusão na lista que figura neste anexo são idênticos aos indicados no anexo da Decisão 2014/730.

Processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 21 O pedido apresentado por T. Akhras, conforme ampliado pelos pedidos subsequentes, visava a anulação das Decisões 2011/522, 2011/628 e 2011/782, dos Regulamentos n.ºs 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, e dos atos impugnados.
- 22 T. Akhras pedia igualmente ao Tribunal Geral que declarasse que determinadas disposições das Decisões 2011/273 e 2013/255 e do Regulamento n.º 442/2011 não lhe eram aplicáveis.
- 23 T. Akhras invocou três fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, a um erro manifesto de apreciação, à violação de determinados direitos fundamentais e à violação de formalidades essenciais e dos direitos de defesa.
- 24 O Tribunal Geral julgou parcialmente procedente o terceiro fundamento invocado por T. Akhras e anulou, por falta de fundamentação, as Decisões 2011/522, 2011/628 e 2011/782 e os Regulamentos n.ºs 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, na parte em que estes atos dizem respeito ao recorrente.
- 25 Quanto ao restante, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso apresentado por T. Akhras. Além disso, o Tribunal Geral decidiu que cada parte suportava as suas próprias despesas em primeira instância e condenou o recorrente nas despesas relativas a um pedido de medidas provisórias anteriormente indeferido por despacho.

Pedidos das partes

- 26 T. Akhras conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular os n.ºs 107 a 135 e 155 a 157 do acórdão recorrido,
 - anular os atos impugnados, e
 - condenar o Conselho nas despesas em ambas as instâncias.

- 27 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao recurso e
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 28 A Comissão Europeia conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao recurso e
 - condenar o recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 29 O Conselho, embora refira compreender bem as intenções do recorrente quanto ao mérito do recurso, considera que o recorrente devia ter referido claramente, nos pedidos do recurso, a parte da decisão do Tribunal Geral que figura no dispositivo cuja anulação é pedida. Na falta dessa referência, a apresentação do recurso não cumpre as exigências do artigo 169.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 30 Nos termos do artigo 169.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, os pedidos do recurso devem ter por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral, tal como figura no dispositivo do acórdão recorrido.
- 31 No caso em apreço, resulta dos n.ºs 1 e 2 do dispositivo do acórdão recorrido que o Tribunal Geral decidiu, por um lado, anular as Decisões 2011/522, 2011/628 e 2011/782 e os Regulamentos n.ºs 878/2011, 1011/2011 e 36/2012, na medida em que estes atos dizem respeito ao recorrente e, por outro, negar provimento, quanto ao restante, ao recurso interposto por T. Akhras.
- 32 Daí resulta que um recurso interposto do acórdão recorrido apenas pode pretender infirmar, pelo menos, um desses dois aspetos da decisão do Tribunal Geral, ao pôr em causa a anulação de determinados atos declarada pelo Tribunal Geral ou a negação, quanto ao restante, do provimento dado ao recurso interposto por T. Akhras (v., por analogia, *Cytochroma Development/IHMI*, C-490/13 P, EU:C:2014:2122, n.º 32). Inversamente, um recurso que se destina unicamente a obter uma substituição dos fundamentos acolhidos pelo Tribunal Geral em apoio dessa decisão, sem pretender a sua anulação total ou parcial, devia ser considerado, nos termos do artigo 169.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, inadmissível (v., neste sentido, acórdãos *Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa*, C-539/10 e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.ºs 44 e 45, e *Conseil e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, n.ºs 33 e 34).
- 33 A este respeito, é certo que há que salientar que os pedidos do recurso interposto por T. Akhras visam não expressamente um elemento do dispositivo do acórdão recorrido, mas sim determinados pontos da fundamentação acolhida pelo Tribunal Geral para justificar este dispositivo.

- 34 Contudo, resulta claramente da argumentação que figura no recurso, dos números do acórdão recorrido referidos nos pedidos do recurso e do facto de estes pedidos visarem igualmente a anulação dos atos impugnados, que o recurso se destina, como acordaram o Conselho e a Comissão, não a obter simplesmente uma substituição dos fundamentos, mas a anulação do acórdão recorrido, na medida em que este negou provimento ao recurso de T. Akhras na parte em que visa a anulação dos atos impugnados.
- 35 Nestas condições, há que concluir que o recurso tem por objeto a anulação parcial da decisão do Tribunal tal como figura no dispositivo do acórdão recorrido e que falhas formais que viciam a redação dos pedidos do recurso não impedem o Tribunal de Justiça de exercer a sua fiscalização de legalidade (v., por analogia, acórdão ISD Polska e o./Comissão, C-369/09 P, EU:C:2011:175, n.º 67, e despacho Fercal/IHMI, C-324/13 P, EU:C:2014:60, n.º 37).
- 36 Resulta do que precede que o recurso é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 37 T. Akhras invoca dois fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, a um erro de direito, no que se refere à admissão da possibilidade de o Conselho aplicar uma presunção de apoio ao regime sírio contra os dirigentes das principais empresas da Síria, e à desvirtuação dos elementos de prova apresentados em primeira instância.
- 38 Com o seu primeiro fundamento, T. Akhras alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao admitir a aplicação, pelo Conselho, de uma presunção cuja utilização o Tribunal de Justiça tinha excluído nos acórdãos Anboubá/Conselho (C-630/13 P, EU:C:2015:247) e Anboubá/Conselho (C-605/13 P, EU:C:2015:248). Resulta destes acórdãos que o Conselho devia, pelo contrário, ter apresentado ao tribunal da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitissem estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida de congelamento dos seus fundos e o regime sírio.
- 39 Ora, o Conselho não invocou esse conjunto de indícios no caso em apreço.
- 40 Com efeito, T. Akhras especifica que, embora tenha admitido que era um homem de negócios importante, que tinha sido, no passado, presidente da Câmara do Comércio e da Indústria de Homs e que era membro da direção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria, em contrapartida, negou as alegações do Conselho. Além disso, este não tinha apresentado nenhuma prova em apoio das suas alegações. Nestas condições, o Tribunal Geral devia ter tido em conta o facto de que o Conselho apresentou várias alegações graves e contestadas que não tentou sequer demonstrar.
- 41 O recorrente alega igualmente que existiam provas decisivas que demonstravam que não tinha apoiado o regime sírio e que não tinha beneficiado do mesmo. À luz destas provas, o Tribunal Geral devia, tendo em conta os elementos apresentados pelo Conselho no respetivo contexto, ter considerado que as funções exercidas por T. Akhras nas redes de empresários sírios não deviam ser consideradas um apoio a esse regime.
- 42 Com o seu segundo fundamento, o recorrente alega que o Tribunal Geral desvirtuou as provas que lhe foram apresentadas. Refere igualmente que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao tratar isoladamente as provas apresentadas, que ignorou provas importantes e que lhe impôs um ónus da prova excessivo e ilegal.

- 43 T. Akhras considera, em especial, ter demonstrado que tinha sido proprietário de um jornal da oposição que tinha sido fechado autoritariamente pelo regime sírio, sem que o Conselho tenha apresentado a prova contrária deste facto. Ao decidir, no n.º 129 do acórdão recorrido, que os factos alegados a este respeito pelo recorrente não foram demonstrados, o Tribunal Geral desvirtuou as provas constituídas por um relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelo testemunho do recorrente e pelas atualizações semanais da Rede Árabe dos Direitos Humanos.
- 44 As afirmações do Tribunal Geral, segundo as quais T. Akhras não demonstrou em que aspeto o encerramento do seu jornal tinha tido influência na prosperidade dos seus negócios e podia permitir-se uma determinada liberdade de expressão relativamente ao regime sírio, eram igualmente o resultado de uma desvirtuação dos elementos dos autos. Além disso, à luz dos riscos incorridos no caso de crítica a este regime, era excessivo exigir ao recorrente que apresentasse mais meios de prova da sua oposição ao referido regime.
- 45 Por outro lado, a alegação do recorrente segundo a qual foi vítima de uma resolução brutal de um contrato de arrendamento assinado com o porto de Tartous (Síria) foi apreciada isoladamente no n.º 130 do acórdão recorrido, quando devia ter sido considerada em relação com o encerramento do jornal que detinha.
- 46 O Tribunal Geral também desvirtuou as provas apresentadas pelo recorrente ao considerar, nos n.ºs 131 e 132 do acórdão recorrido, que não tinha demonstrado a existência de conflitos com os favoritos políticos do regime. O Tribunal Geral negligenciou, designadamente, o facto de T. Akhras ter claramente referido que tinha sido excluído contra a sua vontade da presidência da Câmara de Comércio de Homs. Devia igualmente ter tido em conta o facto de nenhum dos membros à época desta Câmara de Comércio estarem incluídos nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas e não devia ter afirmado, sem nenhuma prova, que o facto de pertencer a esta apenas podia ser explicado através de uma determinada proximidade com o regime. Em conclusão, o Tribunal Geral impôs ao recorrente, a este respeito, um ónus da prova excessivo e ilegal.
- 47 Tendo em conta todos estes elementos, a abordagem do Tribunal Geral consistiu, na realidade, em considerar que ser um homem de negócios próspero é suficiente para justificar uma inclusão nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas e que as provas que demonstrem o contrário devem ser tratadas isoladamente porque são suspeitas ou insuficientes. Esta abordagem foi precisamente aquela que o Tribunal de Justiça condenou nos acórdãos Anboubá/Conseil (C-630/13 P, EU:C:2015:247) e Anboubá/Conselho (C-605/13 P, EU:C:2015:248).
- 48 O Conselho e a Comissão defendem que o Tribunal de Justiça deve julgar os dois fundamentos de recurso invocados por T. Akhras improcedentes.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 49 Com os seus dois fundamentos, que há que apreciar conjuntamente, T. Akhras alega, em substância, que, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral violou as regras relativas ao ónus da prova em matéria de medidas restritivas ao reconhecer a existência de uma presunção de apoio ao regime sírio a seu respeito e que este erro de direito deve implicar a anulação do acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal Geral não podia considerar, sem desvirtuar os elementos de prova apresentados pelo recorrente e sem lhe impor um ónus da prova ilegal e excessivo, que a sua inclusão nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas assentava num conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes.

- 50 A este respeito, há que analisar, em primeiro lugar, os critérios gerais de inclusão nas listas de pessoas objeto de medidas restritivas, em segundo lugar, a fundamentação da inclusão de T. Akhras nessas listas e, em terceiro lugar, a prova da justeza dessa inclusão (v., neste sentido, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 41; Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 40; e Ipatau/Conselho, C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 39).
- 51 Em primeiro lugar, no que respeita aos critérios gerais considerados no presente caso para aplicar medidas restritivas, para a definição dos quais o Conselho dispõe de uma ampla margem de apreciação (v., neste sentido, acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120; Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 42; e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 41), há que observar que os artigos 18.º, n.º 1, e 19.º, n.º 1, da Decisão 2011/782 visavam designadamente as pessoas e as entidades que beneficiassem das políticas do regime sírio ou que o apoiassem e as pessoas e as entidades a elas associadas, enquanto o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 36/2012 visa designadamente as pessoas e as entidades que beneficiem do apoio desse regime ou que o apoiem e as pessoas e as entidades a elas associadas.
- 52 Nem a Decisão 2011/782 nem o Regulamento n.º 36/2012 incluem definições dos conceitos de «benefício» retirado das políticas do regime sírio, de «apoio» a esse regime, ou de «associação» às pessoas e às entidades que beneficiem das políticas do referido regime ou que o apoiem. Também não contém precisões relativas aos modos de prova destes elementos (v., por analogia, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 43, e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 42).
- 53 Por conseguinte, há que concluir que nem a Decisão 2011/782 nem o Regulamento n.º 36/2012 instituem qualquer presunção de apoio ao regime sírio contra dirigentes das principais empresas da Síria (v., por analogia, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 44, e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 43).
- 54 Ora, apesar da inexistência de tal presunção explícita nesses atos, o Tribunal Geral considerou, no n.º 109 do acórdão recorrido, que a Decisão 2011/782, a que o Regulamento n.º 36/2012 faz referência, tinha confirmado a extensão das medidas restritivas resultantes da Decisão 2011/522 aos principais empresários sírios, porque o Conselho considerava 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 sem beneficiar dos favores desse regime e lhe dar, em contrapartida, um certo apoio. O Tribunal Geral deduziu daí que, ao proceder deste modo, o Conselho pretendeu aplicar uma presunção de apoio ao referido regime contra dirigentes das principais empresas na Síria.
- 55 Assim sendo, apesar de o Tribunal Geral se ter referido deste modo à aplicação de uma presunção pelo Conselho, importa, contudo, verificar se, na perspetiva da fiscalização a que procedeu no que respeita à legalidade das apreciações em que o Conselho baseou a sua decisão de incluir M. Akhras na lista de pessoas objeto de medidas restritivas, o Tribunal Geral cometeu efetivamente um erro de direito que deva implicar a anulação do acórdão recorrido (v., neste sentido, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 45, e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 44).
- 56 A este respeito, cumpre recordar que a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que, ao fiscalizar a legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de incluir o nome de uma pessoa na lista de pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se certifique de que essa decisão, que reveste um alcance individual para essa pessoa, assente numa base factual suficientemente sólida. Isso implica, no caso em apreço, uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos que está na base dos atos impugnados, para saber se estes motivos, ou, pelo menos, um deles, considerado suficiente, por si só, para sustentar

esses atos, são procedentes (v., neste sentido, acórdãos Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119; Anbouba/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 46; e Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 45).

- 57 No caso em apreço, no âmbito da apreciação da gravidade dos interesses em jogo, que faz parte da fiscalização da proporcionalidade das medidas restritivas em causa, pode ser tomado em consideração o contexto em que se inserem estas medidas, o facto de ser urgente adotar essas medidas para pressionar o regime sírio a cessar a repressão violenta da população e a dificuldade em obter provas mais precisas num Estado em situação de guerra civil dotado de um regime autoritário (v., por analogia, acórdãos Anbouba/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 47, e Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 46).
- 58 Em segundo lugar, os motivos da inclusão, através da Decisão 2012/172 e do Regulamento de Execução n.º 266/2012, de T. Akhras nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas prendem-se com o facto de este ser um homem de negócios importante que beneficia do regime sírio e que o apoia, de ser fundador do grupo Akhras, de ser um antigo presidente da Câmara de Comércio e de Indústria da cidade de Homs, de manter relações profissionais estreitas com a família do presidente Al-Assad, de ser membro da direção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria e de ter disponibilizado locais industriais e de habitação para servir de campos de detenção improvisados, bem como um apoio logístico ao regime. Através da Decisão 2014/730 e do Regulamento de Execução n.º 1105/2014, o Conselho alterou os motivos, eliminando a alegação relativa à disponibilização de locais industriais e de habitação para servir de campos de detenção improvisados.
- 59 A este respeito, o Tribunal Geral observou, no n.º 127 do acórdão recorrido, que «como o Conselho salienta com razão, o recorrente é um homem de negócios importante que pertence à classe económica dirigente na Síria. A condição de homem de negócios e os seus cargos de direção nas redes de empresários sírios, como as Câmaras de Comércio, bem como a sua função de representação dos empresários sírios, é um facto inegável que, aliás, o recorrente não contesta».
- 60 Em terceiro lugar, no que respeita à verificação da justeza da inclusão de T. Akhras nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, esta deve ser efetuada apreciando se a sua situação constitui uma prova suficiente de que apoiou economicamente o regime sírio ou dele beneficiou. Essa apreciação deve ser feita examinando os elementos de prova não isoladamente, mas no contexto em que se inserem (v., neste sentido, acórdãos Anbouba/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 51, e Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 50).
- 61 Tendo em conta a dificuldade do Conselho em apresentar elementos de prova devido à situação de guerra prevalecente na Síria, este respeita o ónus da prova que lhe incumbe se apresentar ao tribunal 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 sírio (v., neste sentido, acórdãos Anbouba/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 53, e Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 52).
- 62 À luz do contexto que rodeia os elementos de prova que o Conselho invoca, o Tribunal Geral tinha o direito de considerar que a posição de T. Akhras na vida económica síria e as suas importantes funções, no passado ou atuais, na Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs bem como na direção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria constituíam um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitiam considerar que T. Akhras apoiava economicamente o regime sírio ou dele beneficiava (v., por analogia, acórdãos Anbouba/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 52, e Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 51).
- 63 Esta conclusão não pode ser posta em causa pela circunstância de várias das outras alegações apresentadas pelo Conselho na Decisão de Execução n.º 266/2012 e nos atos subsequentes serem contestadas e não terem de nenhum modo sido provadas.

- 64 Com efeito, resulta, por um lado, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a inclusão de uma pessoa numa lista como as instituídas pelos atos impugnados pode estar justificada se um dos motivos invocados, considerado suficiente, por si só, para basear esta inclusão tiver fundamento (v., neste sentido, acórdão Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119) e, por outro, da Decisão 2011/782, do Regulamento n.º 36/2012 e dos atos impugnados que o facto de uma pessoa prestar um apoio económico ao regime sírio ou dele beneficiar é, por si só, suficiente para justificar a sua inclusão nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas.
- 65 Em contrapartida, não se pode excluir que indícios suficientemente concretos e precisos, diferentes dos referidos no n.º 62 do presente acórdão, sejam suscetíveis de pôr em causa a realidade do apoio económico que T. Akhras prestou a esse regime ou dos benefícios que dele tenha retirado.
- 66 Por conseguinte, é necessário, para determinar se o Tribunal Geral verificou de forma juridicamente bastante a existência de uma base factual suficientemente sólida em apoio da inclusão de T. Akhras nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, pronunciar-se sobre os argumentos do recorrente segundo os quais o Tribunal Geral violou as regras relativas ao ónus da prova e desvirtuou determinados elementos de prova no âmbito da sua apreciação das várias alegações de T. Akhras destinadas a demonstrar que as atividades tinham, na realidade, sido dificultadas pelo regime sírio e que a ele se tinham oposto (v., por analogia, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.ºs 54 e 55, e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.ºs 53 e 54).
- 67 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos e, em princípio, para analisar as provas que considera sustentarem esses factos. Com efeito, quando essas provas tiverem sido obtidas regularmente e os princípios gerais de direito e as regras processuais aplicáveis em matéria de ónus e de produção da prova tiverem sido respeitados, cabe exclusivamente ao Tribunal Geral a apreciação do valor a atribuir aos elementos que lhe foram submetidos. Consequentemente, esta apreciação não constitui, sob reserva de desvirtuação desses elementos, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça (acórdão InnoLux/Comissão, C-231/14 P, EU:C:2015:451, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 68 Tal desvirtuação existe quando, sem ter recorrido a novos elementos de prova, a apreciação dos elementos de prova existentes se afigura manifestamente errada. Todavia, essa desvirtuação deve resultar de forma manifesta dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (acórdão Itália/Comissão, C-280/14 P, EU:C:2015:792, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 69 Neste contexto, há que salientar, em primeiro lugar, que não se pode considerar que a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 129 do acórdão recorrido, segundo a qual o recorrente não demonstrou que o jornal que possuía podia ser considerado um jornal da oposição, assenta numa desvirtuação dos elementos de prova.
- 70 É certo que, como T. Akhras salienta, resulta tanto do relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos como dos documentos publicados pela Rede Árabe dos Direitos Humanos apresentados em primeira instância que vários números do jornal em causa foram confiscados pelas autoridades sírias.
- 71 No entanto, não se pode deixar de observar que estas peças não precisam se esta medida tinha origem numa oposição ao regime manifestada por esse jornal. Em especial, o relatório acima referido limita-se a evocar críticas pontuais às políticas e aos desempenhos económicos do governo, descrevendo o referido jornal como fazendo parte dos periódicos quase independentes geralmente detidos por pessoas com ligações ao Governo sírio.

- 72 Nestas condições, a interpretação proposta pelo recorrente não é a única que pode ser dada a esses documentos, uma vez que as suas declarações que figuram no certificado anexo à petição em primeira instância não eram, pela sua natureza, suscetíveis de pôr em causa essa conclusão. Por conseguinte, não se pode considerar que o Tribunal Geral tenha excedido manifestamente os limites de uma apreciação razoável dos referidos documentos ou que tenha feito uma leitura destes manifestamente contrária ao seu teor.
- 73 Neste contexto, a afirmação do Tribunal Geral segundo a qual, pressupondo que o jornal em causa não era muito favorável ao regime, o seu encerramento não parece ter incidência nos negócios de T. Akhras, sugerindo que este se podia permitir uma determinada liberdade de expressão quanto ao regime, deve ser considerada excessiva.
- 74 Consequentemente, há que concluir, sem que seja necessário determinar se esta afirmação está viciada por uma violação das regras relativas à produção de prova, que os argumentos dirigidos contra a referida afirmação são, em qualquer caso, inoperantes.
- 75 Em segundo lugar, quanto à conclusão do Tribunal Geral, no n.º 130 do acórdão recorrido, relativa à resolução do contrato de arrendamento que o recorrente tinha assinado com o porto de Tartous, o Tribunal Geral não pode ser validamente acusado de não ter apreciado as alegações do recorrente a este propósito relacionadas com o encerramento do jornal que detinha, uma vez que, por um lado, resulta dos n.ºs 69 a 74 do presente acórdão que o Tribunal Geral tinha validamente considerado que não estava demonstrado que esse jornal expressava uma oposição ao regime sírio e, por outro, que esta resolução ocorrera oito anos antes do encerramento do referido jornal.
- 76 Em terceiro lugar, no que respeita às responsabilidades exercidas pelo recorrente nas redes de empresários sírios, é certo que há que salientar que resulta manifestamente do pedido em primeira instância e do certificado anexo a esta que, ao contrário do que o Tribunal Geral observou no n.º 131 do acórdão recorrido, T. Akhras defendeu que o seu afastamento da presidência da Câmara do Comércio e da Indústria da cidade de Homs tinha ocorrido contra a sua vontade e que a ela se tinha oposto.
- 77 Assim sendo, este erro não pode pôr em causa a conclusão a que o Tribunal Geral chegou. Com efeito, com vista a apreciar o valor do argumento de T. Akhras segundo o qual foi contra a sua vontade que não foi reconduzido na presidência da Câmara de Comércio de Homs, o Tribunal Geral referiu-se igualmente à função de membro da direção da Federação das Câmaras de Comércio da Síria ainda exercida por T. Akhras, função que o Tribunal Geral considerou apenas poder ser explicada por uma determinada proximidade com o regime sírio.
- 78 Quanto às críticas expressas por T. Akhras contra esta última conclusão, há que salientar que põem em causa apreciações de natureza factual que são exclusivamente da competência do Tribunal Geral e que não podem, assim, ser apreciadas pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de decisão do Tribunal Geral.
- 79 Em quarto lugar, no que respeita ao método de apreciação, de maneira geral, do Tribunal Geral das várias alegações apresentadas pelo recorrente e dos elementos de prova apresentados em apoio dessas alegações, a circunstância de o Tribunal Geral ter apreciado sucessivamente estas diferentes alegações e elementos não pode, enquanto tal, implicar que tenha violado a exigência de apreciar os elementos de prova não isoladamente, mas no contexto em que se inserem.
- 80 Com efeito, esta exigência não proíbe que o Tribunal Geral aprecie individualmente a verdade material das diferentes alegações de um recorrente, desde que se tenha em conta, na apreciação de cada uma delas e na respetiva apreciação global enquanto conjunto de indícios, o contexto da situação específica da Síria.

- 81 Por último, não se pode considerar que o método do Tribunal Geral impõe ao recorrente um ónus da prova ilegal e excessivo, uma vez que esse método não exclui a possibilidade de o recorrente demonstrar que a sua inclusão nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas não assenta numa base factual suficientemente sólida, por exemplo, ao refutar as alegações do Conselho relativas à sua posição na vida económica síria ou ao alegar indícios suficientemente concretos e precisos suscetíveis de indicar que não apoiava o regime sírio e que dele não beneficiava.
- 82 Resulta do conjunto das considerações precedentes que o Tribunal Geral fiscalizou a justeza da inclusão de T. Akhras nas listas de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas com base num conjunto de indícios relativos à sua situação e às suas funções no contexto do regime sírio, que não foram refutados pelo interessado. Por conseguinte, a referência, no acórdão recorrido, a uma presunção de apoio ao referido regime não é suscetível de afetar a legalidade do acórdão recorrido, na medida em que resulta das declarações do Tribunal Geral que este verificou, de forma juridicamente bastante, a existência de uma base factual suficientemente sólida em apoio da inclusão de T. Akhras nas listas consideradas (v., por analogia, acórdãos Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 55, e Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 54).
- 83 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral respeitou os princípios, decorrentes da jurisprudência recordada no n.º 56 do presente acórdão, relativos à fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseiam atos como os atos impugnados.
- 84 Em consequência, o primeiro fundamento, relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral, não é suscetível de implicar a anulação do acórdão recorrido e, uma vez que o segundo fundamento é, em parte, inadmissível e, em parte, inoperante, há que rejeitar os dois fundamentos invocados por T. Akhras.
- 85 Assim, há que negar provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

- 86 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.
- 87 Nos termos do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recurso de decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 88 Tendo o Conselho pedido a condenação de T. Akhras e tendo este sido vencido, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho.
- 89 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) Tarif Akhras é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas