



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

4 de abril de 2019*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas contra a Síria —
Congelamento de fundos — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva —
Erro manifesto de apreciação — Direito de propriedade — Proporcionalidade — Atentado à reputação»

No processo T-5/17,

Ammar Sharif, residente em Damasco (Síria), representado por B. Kennelly, QC, e J. Pobjoy, barrister,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por S. Kyriakopoulou, P. Mahnič e V. Piessevaux, na
qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por L. Havas e J. Norris, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto, a título principal, um pedido, baseado no artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão de Execução (PESC) 2016/1897 do Conselho, de 27 de outubro de 2016, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2016, L 293, p. 36), do Regulamento de Execução (UE) 2016/1893, do Conselho, de 27 de outubro de 2016, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2016, L 293, p. 25), da Decisão (PESC) 2017/917 do Conselho, de 29 de maio de 2017, que altera a Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2017, L 139, p. 62), do Regulamento de Execução (UE) 2017/907 do Conselho, de 29 de maio de 2017, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2017, L 139, p. 15), da Decisão (PESC) 2018/778 do Conselho, de 28 de maio de 2018, que altera a Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2018, L 131, p. 16), e do Regulamento de Execução (UE) 2018/774 do Conselho, de 28 de maio de 2018, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2018, L 131, p. 1), na medida em que esses atos dizem respeito ao recorrente, e, a título subsidiário, um pedido baseado no artigo 277.º TFUE e destinado a obter a declaração de que o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255/PESC do Conselho, de 31 de maio de 2013, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2013, L 147, p. 14), conforme alterada pela Decisão (PESC) 2015/1836 do Conselho, de 12 de outubro de 2015 (JO 2015, L 266, p. 75), e o artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do

* Língua do processo: inglês.

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 (UE) n.º 442/2011 (JO 2012, L 16, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2015/1828 do Conselho, de 12 de outubro de 2015 (JO 2015, L 266, p. 1), são inaplicáveis na medida em que dizem respeito ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias, presidente, I. Labucka e I. Ulloa Rubio (relator), juízes,

secretário: F. Oller, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 7 de setembro de 2018,

profere o presente

Acórdão¹

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Ammar Sharif, é um homem de negócios de nacionalidade síria.
- 2 Condenando vivamente a repressão violenta das manifestações pacíficas em diversos locais na Síria e lançando um apelo às autoridades sírias para que se abstenham de recorrer à força, o Conselho da União Europeia adotou, em 9 de maio de 2011, a Decisão 2011/273/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2011, L 121, p. 11). Perante a gravidade da situação, o Conselho decretou um embargo de armas, uma proibição das exportações de material suscetível de ser utilizado para fins de repressão interna, restrições à entrada na União Europeia bem como o congelamento de fundos e de recursos económicos de determinadas pessoas e entidades responsáveis pela repressão violenta exercida contra a população civil síria.
- 3 Os nomes das pessoas responsáveis pela repressão violenta exercida contra a população civil na Síria bem como os nomes das pessoas, singulares ou coletivas, e das entidades que lhes estão associadas são mencionados no anexo da Decisão 2011/273. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, dessa decisão, o Conselho, deliberando sob proposta de um Estado-Membro ou do alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, pode alterar o referido anexo.
- 4 Dado que algumas das medidas restritivas adotadas contra a República Árabe Síria se enquadram no âmbito de aplicação do Tratado FUE, o Conselho adotou o Regulamento (UE) n.º 442/2011, de 9 de maio de 2011, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2011, L 121, p. 1). Este regulamento é, no essencial, idêntico à Decisão 2011/273, mas prevê possibilidades de desbloqueamento dos fundos congelados. A lista das pessoas, das entidades e dos organismos reconhecidos quer como responsáveis pela repressão em causa quer como associados a esses responsáveis, que figura no anexo II do dito regulamento, é idêntica à que consta do anexo da Decisão 2011/273. Nos termos do artigo 14.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 442/2011, caso o Conselho decida submeter uma pessoa singular ou coletiva, uma entidade ou um organismo às medidas restritivas visadas, altera o anexo II em conformidade e, além disso, reaprecia a lista que nele figura a intervalos regulares, pelo menos, de doze em doze meses.

¹ Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

- 5 Com a Decisão 2011/782/PESC, de 1 de dezembro de 2011, que impõe medidas restritivas contra a Síria e que revoga a Decisão 2011/273 (JO 2011, L 319, p. 56), o Conselho considerou, tendo em conta a gravidade da situação na Síria, que era necessário instituir medidas restritivas adicionais. Por uma questão de clareza, as medidas impostas pela Decisão 2011/273 e as medidas adicionais foram agrupadas num único instrumento jurídico. A Decisão 2011/782 prevê, no seu artigo 18.º, restrições em matéria de admissão no território da União, e, no seu artigo 19.º, o congelamento dos fundos e dos recursos económicos das pessoas e entidades cujo nome figura no seu anexo I.
- 6 O Regulamento n.º 442/2011 foi substituído pelo 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 2012, L 16, p. 1).
- 7 Com a 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 (JO 2012, L 330, p. 21), as medidas restritivas em causa foram agrupadas num único instrumento jurídico.
- 8 A Decisão 2012/739 foi substituída pela Decisão 2013/255/PESC do Conselho, de 31 de maio de 2013, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2013, L 147, p. 14). A Decisão 2013/255 foi prorrogada até 1 de junho de 2015 pela Decisão 2014/309/PESC do Conselho, de 28 de maio de 2014, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2014, L 160, p. 37).
- 9 Em 12 de outubro de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/1836, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75). Na mesma data, adotou o Regulamento (UE) 2015/1828, que altera o Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1).
- 10 Nos termos do considerando 6 da Decisão 2015/1836, «[o] Conselho verificou que devido ao estreito controlo que o regime sírio exerce sobre a economia, a elite dos principais empresários que exercem atividades na Síria só consegue manter o seu estatuto se beneficiar de uma estreita associação com o regime ou do seu apoio, ou se exercer influência junto do mesmo. O Conselho considera que deverá prever medidas restritivas para impor restrições à admissão dos principais empresários que exercem atividades na Síria e congelar todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse, se encontrem à disposição ou sob o controlo desses empresários, identificados pelo Conselho e incluídos na lista constante do anexo I, a fim de os impedir de prestar apoio material ou financeiro ao regime e, através da sua influência, aumentar a pressão sobre o próprio regime para que este altere as suas políticas de repressão».
- 11 A redação dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255 foi alterada pela Decisão 2015/1836. Estes artigos passaram a prever restrições à entrada ou ao trânsito no território dos Estados-Membros e o congelamento dos fundos dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» salvo se existirem «informações suficientes que permitam concluir que [essas pessoas] não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime ou não exercem influência sobre o mesmo nem representam um risco real de contornarem as medidas».
- 12 Através da Decisão de Execução (PESC) 2016/1897, de 27 de outubro de 2016, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC (JO 2016, L 293, p. 36), o Conselho alterou a Decisão 2013/255, designadamente, tendo em vista aplicar as medidas restritivas em causa a outras pessoas e entidades, cujos nomes foram aditados à lista que figura no anexo desta última decisão. O nome do recorrente foi inscrito nesta lista na linha 212 do quadro A desse anexo, assim como a data da inscrição do seu nome, neste caso 28 de outubro de 2016, juntamente com os seguintes fundamentos:

«Importante homem de negócios da Síria, ativo nos setores bancário, dos seguros e da hotelaria. Sócio-fundador do Byblos Bank Syria, principal acionista da Unlimited Hospitality Ltd, e membro do conselho de administração da Solidarity Alliance Insurance Company e da Al-Aqueelah Takaful Insurance Company.»

- 13 Em 27 de outubro de 2016, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2016/1893, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2016, L 293, p. 25). O nome do recorrente figurava no quadro A do anexo II deste regulamento de execução, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes da Decisão de Execução 2016/1897.
- 14 Em 28 de outubro de 2016, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas objeto das medidas restritivas previstas pela Decisão 2013/255 e pelo Regulamento n.º 36/2012 (JO 2016, C 398, p. 4).
- 15 Em 29 de maio de 2017, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2017/917, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2017, L 139, p. 62). Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2017/917, o artigo 34.º da Decisão 2013/255 foi alterado a fim de prorrogar as medidas restritivas previstas no anexo desta última decisão até 1 de junho de 2018. Além disso, nos termos do artigo 2.º da Decisão 2017/917, cinquenta e cinco das menções que figuravam do anexo I desta última decisão, relativas a pessoas diferentes do recorrente, foram alteradas. Por último, nos termos do seu artigo 3.º, a Decisão 2017/917 entrou em vigor no dia da sua publicação.
- 16 Na mesma data, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2017/907, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2017, L 139, p. 15). Nos termos do artigo 1.º deste regulamento de execução, o anexo II do Regulamento n.º 36/2012 foi alterado a fim de ter em conta as alterações introduzidas ao anexo I da Decisão 2013/255 pela Decisão 2017/917. Nos termos do seu artigo 2.º, este regulamento de execução entrou em vigor no dia da sua publicação.
- 17 Em 28 de maio de 2018, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2018/778, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2018, L 131, p. 16). Nos termos do artigo 1.º da Decisão 2018/778, o artigo 34.º da Decisão 2013/255 foi alterado a fim de prorrogar as medidas restritivas previstas no anexo desta última até 1 de junho de 2019. Além disso, nos termos do artigo 2.º da Decisão 2018/778, trinta e quatro das menções que figuravam no anexo I desta última decisão, relativas a pessoas diferentes do recorrente, foram alteradas. Por último, nos termos do seu artigo 3.º, a Decisão 2018/778 entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
- 18 No mesmo dia, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2018/774, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2018, L 131, p. 1). Nos termos do artigo 1.º deste regulamento de execução, o anexo II do Regulamento n.º 36/2012 foi alterado a fim de ter em conta as alterações introduzidas ao anexo I da Decisão 2013/255 pela Decisão 2018/778. Nos termos do seu artigo 2.º, este regulamento de execução entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 19 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral, em 4 de janeiro de 2017, o recorrente interpôs o presente recurso de anulação da Decisão de Execução 2016/1897 e do Regulamento de Execução 2016/1893.
- 20 Em 3 de abril de 2017, o Conselho apresentou a sua contestação na Secretaria do Tribunal Geral.
- 21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral, em 31 de março de 2017, a Comissão Europeia pediu para ser admitida a intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho. Por decisão de 28 de abril de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral admitiu essa intervenção. A Comissão apresentou os seus articulados de intervenção em 22 de junho de 2017. O recorrente apresentou observações sobre esses articulados dentro prazo fixado.
- 22 A réplica e a tréplica foram apresentadas, respetivamente, pelo recorrente, em 19 de maio de 2017, e pelo Conselho, em 27 de junho de 2017.

- 23 Por articulados apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, em 3 de agosto de 2017, o recorrente adaptou a petição a fim de obter igualmente a anulação da Decisão 2017/917 e do Regulamento de Execução 2017/907.
- 24 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, alínea d), do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pediu ao Conselho, em 27 de fevereiro de 2018, que apresentasse uma versão legível de certos documentos. Este último satisfaz o pedido em 9 de março de 2018.
- 25 Por articulados apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, em 11 de junho de 2018, o recorrente adaptou a petição a fim de obter igualmente a anulação da Decisão 2018/778 e do Regulamento de Execução 2018/774.
- 26 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, alínea d), do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pediu ao Conselho, em 15 de junho e 28 de setembro de 2018, que fornecesse certos documentos. Este último satisfaz o pedido do Tribunal Geral em 20 de junho e 3 de outubro de 2018, respetivamente.
- 27 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular, na parte em que estes atos lhe dizem respeito, a Decisão de Execução 2016/1897, o Regulamento de Execução 2016/1893, a Decisão 2017/917, o Regulamento de Execução 2017/907, a Decisão 2018/778 e o Regulamento de Execução 2018/774 (a seguir «atos impugnados»);
 - a título subsidiário, declarar inaplicáveis, com fundamento nos artigos 277.º e 263.º TFUE, o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e o artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, na medida em que se aplicam ao recorrente;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 28 Na petição, o recorrente formulou um pedido de indemnização, com base no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, destinado a obter a reparação do prejuízo alegadamente sofrido na sequência da inscrição do seu nome nos atos impugnados. Na réplica, o recorrente desistiu desse pedido por não poder apresentar as provas detalhadas da extensão do dano sofrido.
- 29 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - a título subsidiário, se os atos impugnados forem anulados no que respeita ao recorrente, ordenar a manutenção dos efeitos dos atos impugnados no que lhe diz respeito até ao termo do prazo de recurso;
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 30 A Comissão, apoiada pelo Conselho, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 31 Na audiência, a Comissão renunciou ao seu segundo pedido.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade dos articulados de adaptação dos pedidos na medida em que visam o Regulamento de Execução 2017/907 e o Regulamento de Execução 2018/774

[Omissis]

Quanto ao mérito

- 35 O recorrente invocou dois fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, a um erro de direito e a um erro de apreciação, e, o segundo, à violação do direito de propriedade, do princípio da proporcionalidade, da liberdade de empresa e do direito ao bom nome. Nos articulados de adaptação dos pedidos invocou igualmente um terceiro fundamento, baseado, formalmente, na violação dos direitos de defesa, do direito a uma boa administração e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.
- 36 O Tribunal considera que, na medida em que os argumentos invocados em apoio do terceiro fundamento invocado nos articulados de adaptação dos pedidos visam, na realidade, um erro de apreciação, e não uma violação dos direitos processuais, se deve considerar que este fundamento diz respeito a um erro dessa natureza e será examinado juntamente com o primeiro fundamento.
- 37 Além disso, a título subsidiário, o recorrente invocou um quarto fundamento, relativo a uma exceção de ilegalidade, segundo o qual o critério de inscrição previsto no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e no artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, é desproporcionado em relação aos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados e deve ser declarado inaplicável a seu respeito.
- 38 Consequentemente, o Tribunal Geral considera oportuno começar por examinar em conjunto o primeiro fundamento e terceiro fundamentos, seguidamente, o segundo fundamento, e, por último, o quarto fundamento, relativo à exceção de ilegalidade suscitada pelo recorrente a título subsidiário.

[Omissis]

Quanto à exceção de ilegalidade

- 86 A título subsidiário, o recorrente suscita uma exceção de ilegalidade, nos termos do artigo 277.º TFUE, que visa o critério de inscrição previsto no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e no artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, relativo à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria». A este respeito, o recorrente alega que este critério é desproporcionado em relação aos objetivos legítimos prosseguidos pelos atos impugnados e deve, portanto, ser declarado inaplicável a seu respeito, se for interpretado no sentido de que permite visar todos os «principais empresários que exercem atividades na Síria», independentemente de saber se existe uma relação entre essa pessoa e o regime sírio.
- 87 A este título, o recorrente contesta, em primeiro lugar, a compatibilidade do critério de inscrição contestado com o princípio da proporcionalidade. Alega que o alcance e o caráter arbitrário do critério que decorrem da interpretação por ele contestada ultrapassam os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos dos atos impugnados. Além disso, afirma, por um lado, que o critério que contesta deve ser interpretado em função do objeto e da finalidade das medidas restritivas, e, por outro, que, tendo em conta a natureza repressiva das medidas restritivas e o efeito devastador

que produzem na reputação e na atividade económica de uma pessoa objeto dessas medidas, a designação de pessoas numa base tão arbitrária não pode ser justificada, e ainda menos ser proporcionada.

- 88 O recorrente salienta, em segundo lugar, que, à luz do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e do artigo 15.º, n.º 1-A, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, o critério de inscrição em causa pressupõe que exista uma relação suficientemente estreita entre a categoria das «principais empresários que exercem atividades na Síria» e o regime sírio. Em seu entender, o Conselho não pode justificar o caráter arbitrário deste critério ao considerar que a pessoa designada pelas medidas restritivas tem a possibilidade de provar que não está associada ao regime sírio, uma vez que não pode ser solicitado a essa pessoa que apresente a prova negativa de que o critério não está preenchido.
- 89 O Conselho contesta a exceção de ilegalidade suscitada pelo recorrente e afirma, por um lado, que a inscrição do nome deste último decorre de uma avaliação individual dos elementos de prova apresentados, e, por outro, que, segundo o Acórdão de 21 de abril de 2015, *Anbouba/Conselho* (C-630/13 P, EU:C:2015:247), dispõe de uma ampla margem de apreciação para definir os critérios gerais de inscrição. Além disso, o Conselho alega que a presunção estabelecida pela Decisão 2013/255 assenta numa base legal e é proporcionada e elidível.
- 90 Cabe recordar, desde logo, que resulta da jurisprudência que o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos (v. Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, *Ezz e o./Conselho*, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 205 e jurisprudência aí referida).
- 91 Seguidamente, cabe sublinhar que, em conformidade com a jurisprudência, as instituições podem fazer uso de presunções que reflitam a possibilidade de a administração que tenha o ónus da prova retirar conclusões com base nas regras da experiência comum decorrentes do curso normal das coisas (v., por analogia neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2009, *Akzo Nobel e o./Comissão*, C-97/08 P, EU:C:2009:536, n.ºs 60 a 63, e Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *T-Mobile Netherlands e o.*, C-8/08, EU:C:2009:110, n.ºs 87 a 89).
- 92 Além disso, decorre da jurisprudência que uma presunção, ainda que difícil de elidir, 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 assegurados (v. Acórdão de 29 de setembro de 2011, *Elf Aquitaine/Comissão*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, n.º 62 e jurisprudência aí referida). De igual modo, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considera que 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, mas impõe que os Estados as encerrem dentro de limites razoáveis, que tenham em conta a gravidade dos interesses em jogo e salvaguardem os direitos de defesa (TEDH, 7 de outubro de 1988, *Salabiaku c. França*, CE:ECHR:1988:1007JUD 001051983).
- 93 Importa observar, por último, que resulta dos considerandos 1 a 6 da Decisão 2015/1836 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 decidiu, no âmbito do artigo 29.º TUE, tendo em conta a gravidade da situação na Síria, manter as medidas restritivas e assegurar a sua eficácia desenvolvendo-as, ao mesmo tempo que mantém a abordagem focalizada e diferenciada que já era a sua, tendo sempre em mente a situação humanitária da população síria.

- 94 A fim de alcançar esses objetivos e em razão do controlo apertado exercido pelo regime sírio sobre a economia, o Conselho considerou, por um lado, que o regime vigente não tinha condições para subsistir sem o apoio dos dirigentes de empresas, e, por outro, que um círculo restrito dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» só conseguia manter o seu estatuto em razão de uma estreita associação ao regime sírio e do apoio deste regime, bem como da influência exercida junto dele. Ao proceder deste modo, como foi indicado no n.º 56, *supra*, o Conselho pretendeu aplicar uma presunção de associação ao regime sírio em relação aos «principais empresários que exercem atividades na Síria».
- 95 Com efeito, tal como previsto no artigo 27.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, as pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» passam a estar sujeitas às medidas restritivas estabelecidas nessa decisão. Além disso, nos termos dos artigos 27.º, n.º 3, e do artigo 28.º, n.º 3, daquela mesma decisão, essas pessoas não são, ou deixam de ser, objeto dessas medidas apenas se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime, que não exercem influência sobre o mesmo ou que não representam um risco real de contornarem as medidas.
- 96 No caso em apreço, há que examinar se o critério de inscrição contestado é compatível com o princípio da proporcionalidade.
- 97 Em primeiro lugar, o critério de inscrição contestado é necessário e adequado à realização dos objetivos prosseguidos pela Decisão 2013/255 e pelo Regulamento n.º 36/2012, que visam condenar firmemente e a pôr termo à repressão violenta exercida por B. Al-Assad e o seu regime contra a população civil na Síria. A este respeito, por um lado, importa recordar que o Conselho dispõe de uma ampla margem de apreciação no que respeita à definição geral e abstrata dos critérios jurídicos e das modalidades de adoção das medidas restritivas (v., neste sentido, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120). Por outro lado, há que concluir que o critério de inscrição contestado foi fixado pelo Conselho, em 2015, com o fundamento de que, apesar da adoção de medidas restritivas para pressionar o regime sírio durante um período de quatro anos, ou seja, desde maio de 2011, a repressão contra a população síria prosseguia. Além disso, devido ao controlo apertado da economia pelo regime sírio, o congelamento dos fundos e dos recursos económicos pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» impede que esta categoria de pessoas continue a prestar apoio material ou financeiro ao regime sírio e, tendo em conta a influência que ela exerce, aumenta a pressão sobre o regime para que este altere as suas políticas de repressão. Nestas circunstâncias, deve considerar-se que o congelamento dos fundos dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» é indispensável para exercer uma pressão sobre o regime sírio no sentido de este pôr termo à repressão contra a população civil ou atenuá-la e, por conseguinte, é necessário e adequado para assegurar a eficácia das medidas adotadas contra esta categoria de pessoas.
- 98 Em segundo lugar, no que respeita ao carácter suficiente do critério de inscrição em causa para o cumprimento dos objetivos assim prosseguidos, há que considerar que, se os atos impugnados não visassem as pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», a realização de tais objetivos poderia ser posta em causa, uma vez que esta categoria de pessoas constitui um apoio material e financeiro essencial para o regime sírio. Com efeito, a fixação do critério de inscrição em causa é a consequência da continuação da repressão contra a população civil síria, apesar de terem sido instituídas medidas restritivas desde 2011. Além disso, a introdução deste critério na Decisão 2015/1836 e no Regulamento 2015/1828 é o resultado de uma evolução jurisprudencial que levou o Conselho a melhorar os critérios que permitem alcançar eficazmente os objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Atendendo a estas considerações, o critério de inscrição contestado parece suficiente para a realização destes objetivos.

- 99 Em terceiro lugar, no que respeita aos inconvenientes causados ao recorrente, resulta da jurisprudência que os direitos fundamentais não são prerrogativas absolutas e que o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União. Assim, qualquer medida restritiva económica ou financeira, independentemente do critério de inscrição com base no qual é imposta, comporta, por definição, efeitos que afetam certos direitos fundamentais da pessoa cujo nome está inscrito nas listas em causa. A importância dos objetivos prosseguidos pela regulamentação controvertida é suscetível de justificar consequências negativas, consideráveis até, para certos operadores.
- 100 Para concluir, importa examinar se a presunção de associação ao regime sírio, aplicada em relação às pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», estabelecida pelo Conselho, não é manifestamente desproporcionada.
- 101 A este título, impõe-se sublinhar, antes de mais, que o Conselho está habilitado a definir os critérios gerais de inscrição com base nas regras da experiência comum, recordadas nos n.ºs 2 e seguintes, *supra*, e a retirar daí consequências jurídicas.
- 102 No presente processo, aquando da fixação do critério de inscrição contestado, o Conselho considerou, tal como foi indicado nos n.ºs 56 e 94, *supra*, que o facto de fazer parte dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» implicava a existência de uma associação ao regime sírio.
- 103 Seguidamente, importa recordar que, de entre as presunções legais, se deve distinguir entre as elidíveis e as inelidíveis. Com efeito, uma presunção legal é simples ou elidível quando pode ser refutada por prova em contrário, ao passo que uma presunção é absoluta ou inelidível quando não pode ser refutada por nenhuma prova em contrário.
- 104 A este respeito, há que verificar se, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 92, *supra*, a presunção de associação ao regime sírio em relação às pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» está inserida dentro de limites razoáveis, se pode ou não ser refutada por prova em contrário e se os direitos de defesa estão assegurados.
- 105 Em primeiro lugar, cabe concluir que, tendo em conta, desde logo, a natureza autoritária do regime sírio, seguidamente, a relação de interdependência que se desenvolveu entre os meios de negócios e o regime sírio em razão do processo de liberalização da economia iniciado por B. Al-Assad, e, por último, o controlo apertado exercido pelo Estado sobre a economia síria, o Conselho podia considerar, acertadamente, que constituía uma regra da experiência comum que as pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» só conseguiam manter o seu estatuto graças a uma estreita associação ao regime sírio. A este respeito, deve considerar-se que é razoável presumir que uma pessoa pertencente a esta categoria tem uma ligação ao regime de B. Al-Assad que lhe permite desenvolver os seus negócios e beneficiar das políticas deste regime.
- 106 Importa observar, em segundo lugar, como foi exposto nos n.ºs 56 e 94, *supra*, que o Conselho estabeleceu uma presunção elidível de associação ao regime sírio em relação às pessoas pertencentes à categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria». Com efeito, não são inscritos os nomes das pessoas pertencentes a esta categoria se for demonstrado que estas últimas não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime ou que não exercem nenhuma influência sobre ele ou que não representam um risco real de contornarem as medidas. Ora, é forçoso concluir, tal como foi exposto no n.º 67, *supra*, que o recorrente não apresentou nenhum documento destinado a demonstrar que se encontrava numa destas situações.

- 107 Cabia assim ao recorrente, para refutar a presunção controvertida, apresentar elementos de natureza, por um lado, a contradizer o facto de que era um dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», e, por outro, a estabelecer a prova em contrário, isto é, que não estava, ou tinha deixado de estar, associado ao regime de B. Al-Assad ou que não exercia nenhuma influência sobre este regime ou que não representava um risco real de contornar as medidas.
- 108 Para provar que não estava associado ao regime sírio, demonstrando assim que a presunção não podia ser acolhida, e obter a retirada do seu nome das listas controvertidas, o recorrente tinha a possibilidade de apresentar indícios ou elementos de prova suscetíveis de pôr em causa o fundamento utilizado a seu respeito, apoiando-se, nomeadamente, em factos e informações que só ele podia deter e que estabelecessem que não era, ou tinha deixado de ser, membro do conselho de administração das sociedades que figuram na exposição de motivos apresentada pelo Conselho, que não possuía, ou tinha deixado de possuir, ações dessas sociedades, ou que estas últimas não eram influentes na economia síria, e, conseqüentemente, que a sua participação nessas sociedades não constituía um risco de contornar as medidas.
- 109 Em terceiro lugar, importa recordar que, visto as medidas como os atos impugnados terem incidência nos direitos de defesa e nas liberdades das pessoas visadas, o Conselho está obrigado a respeitar os direitos de defesa dessas pessoas, comunicando-lhes os motivos da inscrição do seu nome na lista em causa em simultâneo com, ou após, a adoção da decisão e permitindo-lhes apresentar as suas observações o mais tardar antes da adoção da segunda decisão a seu respeito, e, dessa forma, inverter eventualmente a presunção em causa, invocando elementos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido de a decisão ser ou não tomada ou de a mesma ter determinado conteúdo (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.ºs 61 a 67). A este respeito, importa observar que decorre dos autos que o Conselho comunicou ao recorrente, por carta de 19 de dezembro de 2016, os elementos de prova bem como a proposta de inscrição apresentada por um Estado-Membro com fundamento nos quais o seu nome foi inscrito nas listas anexadas aos atos impugnados. Por conseguinte, o Conselho ofereceu ao recorrente a possibilidade de produzir a prova de que, apesar da existência de indícios sérios que o colocavam na categoria das pessoas visadas pelo critério de inscrição, não estava associado ao regime sírio. Conseqüentemente, deve considerar-se que os direitos de defesa do recorrente foram respeitados.
- 110 Resulta da exposição anterior que o critério de inscrição contestado é compatível com o princípio da proporcionalidade e não tem caráter arbitrário, na medida em que, à luz do contexto geral atrás descrito, o Conselho introduziu este critério na Decisão 2015/1836 e no Regulamento 2015/1828 de maneira justificada e proporcionada aos objetivos prosseguidos pela legislação que regula as medidas restritivas contra a Síria, preservando simultaneamente a possibilidade de as pessoas visadas elidirem a presunção de associação ao regime sírio.
- 111 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de ilegalidade suscitada pelo recorrente, sem que seja necessário apreciar a sua admissibilidade, contestada pela Comissão.

[Omissis]

Quanto às despesas

- 113 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.

¹¹⁴ No presente caso, tendo o recorrente sido vencido e tendo o Conselho concluído naquele sentido, há que condená-lo nas despesas. Por outro lado, enquanto instituição interveniente, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **Ammar Sharif suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 3) **A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de abril de 2019.

Assinaturas