



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

9 de julho de 2020*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas contra a Síria — Medidas dirigidas contra os principais empresários que exercem atividades na Síria — Lista das pessoas às quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Inclusão do nome do recorrente — Recurso de anulação com pedido de indemnização»

No processo C-241/19 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 18 de março de 2019,

George Haswani, residente em Yabroud (Síria), representado por G. Karouni, advogado,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

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

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada inicialmente por A. Bouquet, L. Baumgart e A. Tizzano, e, em seguida, por A. Bouquet e L. Baumgart, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: L. S. Rossi, presidente de secção, J. Malenovský e F. Biltgen (relator), juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

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

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, George Haswani pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de janeiro de 2019, Haswani/Conselho (T-477/17, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2019:7), no qual este negou provimento, por um lado, ao seu pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão (PESC) 2016/850 do Conselho, de 27 de maio de 2016, que altera a Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2016, L 141, p. 125), do Regulamento de Execução (UE) 2016/840 do Conselho, de 27 de maio 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 141, p. 30), 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 de Execução (PESC) 2017/1245 do Conselho, de 10 de julho de 2017, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2017, L 178, p. 13), do Regulamento de Execução (UE) 2017/1241 do Conselho, de 10 de julho 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 178, p. 1), 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 contra a Síria (JO 2018, L 131, p. 1), na medida em que esses atos lhe dizem respeito, e, por outro lado, ao seu pedido baseado no artigo 268.º TFUE e destinado a obter a reparação do prejuízo que alegadamente sofreu em consequência da Decisão 2017/917 e do Regulamento de Execução 2017/907.

Quadro jurídico

- 2 O artigo 27.º 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), previa:

«1. Os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território ou o trânsito pelo mesmo 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, enumeradas no anexo I.

[...]»

- 3 O artigo 28.º da Diretiva 2013/255 tinha a seguinte redação:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, das pessoas e entidades que beneficiem do regime ou o apoiem e das pessoas e entidades a elas associadas, enumeradas nos Anexos I e II, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas e entidades.

[...]»

- 4 A Decisão 2013/255 foi alterada pela Decisão (PESC) 2015/1836 do Conselho, de 12 de outubro de 2015 (JO 2015, L 266, p. 75 e retificação JO 2016, L 336, p. 42; a seguir «Decisão 2013/255, conforme alterada»).

5 Os considerandos 2, 5 e 6 da Decisão 2015/1836 estabelecem:

«(2) [...]o Conselho continuou a condenar firmemente a repressão violenta da população civil na Síria por parte do regime sírio. O Conselho tem reiteradamente manifestado grande preocupação com a deterioração da situação na Síria e, em especial, com a violação generalizada e sistemática dos direitos humanos e do direito internacional humanitário.

[...]

(5) O Conselho regista que o regime sírio continua a impor a sua política de repressão e, atendendo à persistente gravidade da situação, considera necessário manter em vigor e assegurar a eficácia das medidas restritivas, reforçando-as e mantendo simultaneamente a sua abordagem focalizada e diferenciada, tendo em conta as condições humanitárias da população síria. O Conselho considera que determinadas categorias de pessoas e entidades são de particular relevância para a eficácia das referidas medidas restritivas, atendendo à situação específica prevalente na Síria.

(6) 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.»

6 O artigo 27.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, prevê nos seus n.ºs 1 a 4:

«1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território ou o trânsito pelo mesmo 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, incluídas na lista constante do anexo I.

2. De acordo com as verificações e decisões do Conselho no contexto da situação na Síria, nos termos dos considerandos 5 a 11, os Estados-Membros tomam também as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território ou o trânsito pelo mesmo das seguintes pessoas:

- a) principais empresários que exercem atividades na Síria;
- b) membros das famílias Assad ou Makhoulf;
- c) ministros do Governo sírio no poder a partir de maio de 2011;
- d) membros das Forças Armadas sírias com patente de “coronel” ou equivalente ou patente superior, em funções após maio de 2011;
- e) membros dos Serviços de Segurança e Informações sírios em funções após maio de 2011;
- f) membros das milícias ligadas ao regime; ou
- g) pessoas que exercem atividades no setor da proliferação de armas químicas,

[...]

3. As pessoas pertencentes a uma das categorias referidas no n.º 2 não são incluídas nem mantidas na lista de pessoas e entidades constante do anexo I se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime, não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas.

4. Todas as decisões de inclusão na lista são tomadas numa base individual, caso a caso, tendo em conta a proporcionalidade da medida.»

7 O artigo 28.º, n.ºs 1 a 4, desta decisão dispõe:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo das pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, das pessoas e entidades que beneficiem do regime ou o apoiem, e das pessoas e entidades a elas associadas, incluídas nas listas constantes dos anexos I e II.

2. De acordo com as verificações e decisões do Conselho no contexto da situação na Síria, nos termos dos considerandos 5 a 11, são congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse, se encontrem à disposição ou sob controlo das seguintes pessoas:

- a) principais empresários que exercem atividades na Síria;
- b) membros das famílias Assad ou Makhoulf;
- c) ministros do Governo sírio no poder após maio de 2011;
- d) membros das Forças Armadas sírias com patente de “coronel” ou equivalente ou patente superior, em funções após maio de 2011;
- e) membros dos Serviços de Segurança e Informações sírios em funções após maio de 2011;
- f) membros das milícias ligadas ao regime; ou
- g) membros de entidades, unidades, agências, organismos ou instituições que exercem atividades no setor da proliferação de armas químicas,

[...]

3. As pessoas, entidades ou organismos de uma das categorias referidas no n.º 1 não são incluídas nem mantidas na lista de pessoas e entidades constantes dos anexos I e II se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime, não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas.

4. Todas as decisões de inclusão na lista são tomadas numa base individual, caso a caso, tendo em conta a proporcionalidade da medida.»

Antecedentes do litígio

- 8 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 1 a 30 do acórdão recorrido. Para os efeitos do presente processo, podem ser resumidos da seguinte forma.
- 9 O candidato é um empresário de nacionalidade síria.

- 10 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).
- 11 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 esse anexo.
- 12 Dado que algumas das medidas restritivas adotadas contra a República Árabe Síria recaem 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, entidades e organismos reconhecidos como responsáveis pela repressão em causa, ou associados aos responsáveis dessa repressão, que figura no anexo II do referido regulamento, é idêntica à que consta do anexo da Decisão 2011/273.
- 13 Com a sua 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. A Decisão 2011/782 prevê, no seu artigo 18.º, restrições em matéria de admissão no território da União das pessoas cujo nome figura no anexo I dessa decisão, e, no seu artigo 19.º, o congelamento dos fundos e recursos económicos das pessoas e entidades cujo nome figura nos anexos I e II da referida decisão.
- 14 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 (JO 2012, L 16, p. 1).
- 15 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.
- 16 A Decisão 2012/739 foi substituída pela Decisão n.º 2013/255. Esta última 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).
- 17 Com a Decisão de Execução (PESC) 2015/383 do Conselho, de 6 de março de 2015, que dá execução à Decisão 2013/255 (JO 2015, L 64, p. 41), o nome do recorrente foi inscrito na linha 203 do anexo I, secção A, da Decisão 2013/255, respeitante à lista de pessoas abrangidas por esta decisão, bem como a data de inclusão do seu nome nessa lista, neste caso 7 de março de 2015, e os seguintes fundamentos:

«Influente empresário sírio, coproprietário da HESCO Engineering and Construction Company, uma grande empresa de engenharia e construção na Síria. Está estreitamente ligado ao regime sírio.

George Haswani apoia o regime e beneficia dele devido ao seu papel de intermediário em negócios de compra de petróleo ao EIIL pelo regime sírio.

Também beneficia do regime através tratamento favorável, incluindo a adjudicação de um contrato (como subcontratante) com a Sroytransgaz, uma grande empresa petrolífera russa.»

- 18 Em 6 de março de 2015, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2015/375, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 64, p. 10). O nome do recorrente foi inserido na lista que figura no anexo II, secção A, do Regulamento n.º 36/2012 com as mesmas menções e os mesmos fundamentos que os indicados na Decisão de Execução 2015/383.
- 19 Em 28 de maio de 2015, com a sua Decisão (PESC) 2015/837, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2015, L 132, p. 82), o Conselho prorrogou a Decisão 2013/255 até 1 de junho de 2016. Na mesma data, adotou o Regulamento de Execução (UE) 2015/828, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 132, p. 3).
- 20 Em 12 de outubro de 2015, o Conselho adotou a Decisão 2015/1836, que altera a Decisão 2013/255. Na mesma data, adotou o Regulamento (UE) 2015/1828, que altera o Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1).
- 21 Em 27 de maio de 2016, o Conselho adotou a Decisão 2016/850. O nome do recorrente foi mantido na linha 203 do anexo I, secção A, da Decisão 2013/255, respeitante à lista das pessoas abrangidas por essa decisão, bem como a data de inclusão do seu nome nessa lista, neste caso 7 de março de 2015, e os seguintes fundamentos:
- «Importante homem de negócios da Síria, com interesses e/ou atividades nos sectores da engenharia, da construção, do petróleo e do gás. Tem interesses e/ou uma influência significativa numa série de empresas e entidades da Síria, em particular a HESCO Engineering and Construction Company, uma das principais empresas de engenharia e construção.
- George Haswani está estreitamente ligado ao regime sírio. Apoia o regime e tira dele benefícios devido ao seu papel de intermediário em negócios de compra de petróleo ao EIIL pelo regime sírio. Também beneficia do regime através de tratamento favorável, incluindo a adjudicação de um contrato (como subcontratante) com a Stroytransgaz, uma grande empresa petrolífera russa.»
- 22 Em 27 de maio de 2016, o Conselho adotou o Regulamento de Execução 2016/840. O nome do recorrente foi mantido na lista do anexo II, secção A, do Regulamento n.º 36/2012, com as mesmas menções e os mesmos fundamentos que os indicados na Decisão 2016/850.
- 23 Por carta de 30 de maio de 2016, dirigida ao representante do recorrente, o Conselho notificou este último de uma cópia da Decisão 2016/850 e do Regulamento de Execução 2016/840.
- 24 Na sequência de um recurso interposto pelo recorrente, o Tribunal Geral anulou, por Acórdão de 22 de março de 2017, Haswani/Conselho (T-231/15, não publicado, EU:T:2017:200), a Decisão de Execução 2015/383, o Regulamento de Execução 2015/375, a Decisão 2015/837 e o Regulamento de Execução 2015/828, na medida em que esses atos dizem respeito ao recorrente. No que respeita à parte do recurso dirigida contra a Decisão 2016/850 e do Regulamento de Execução 2016/840, o Tribunal Geral julgou-a inadmissível com o fundamento de que o articulado que continha o pedido de adaptação não preenchia os requisitos estabelecidos no artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Em sede de recurso, o Tribunal de Justiça discordou do raciocínio do Tribunal Geral relativo aos requisitos que devem ser preenchidos por um articulado de adaptação dos fundamentos e argumentos apresentados em apoio de uma petição inicial, e, por Acórdão de 24 de janeiro de 2019, Haswani/Conselho (C-313/17 P, EU:C:2019:57), anulou esse acórdão do Tribunal Geral nesse aspeto. Na sequência da remessa do processo ao Tribunal Geral, este rejeitou, por Despacho de 11 de setembro de 2019, Haswani/Conselho (T-231/15 RENV, não publicado, EU:T:2019:589), a parte do recurso dirigida contra a Decisão 2016/850 e o Regulamento de Execução 2016/840 por ser em parte manifestamente inadmissível e em parte manifestamente infundada.
- 25 Em 29 de maio de 2017, com a sua Decisão 2017/917, o Conselho prorrogou a Decisão 2013/255 até 1 de junho de 2018. Em 29 de maio de 2017, adotou o Regulamento de Execução n.º 2017/907.

- 26 Por carta de 19 de junho de 2017, dirigida ao representante do recorrente, o Conselho informou este último da sua intenção de alterar os fundamentos da inclusão do seu nome no anexo I, secção A, da Decisão 2013/255 e no anexo II, secção A, do Regulamento n.º 36/2012 após ter procedido à revisão da referida inclusão. O Conselho fixou ao recorrente um prazo para formular eventuais observações.
- 27 Por carta de 29 de junho de 2017, o representante do recorrente opôs-se à reinclusão do nome deste nas referidas listas.
- 28 Em 10 de julho de 2017, o Conselho adotou a Decisão de Execução 2017/1245. O nome do recorrente foi mantido na linha 203 do anexo I, secção A, da Decisão 2013/255 respeitante à lista das pessoas abrangidas por essa decisão, bem como a data de inclusão do seu nome nessa lista, neste caso 7 de março de 2015, e os seguintes fundamentos:
- «Importante homem de negócios da Síria, com interesses e/ou atividades nos sectores da engenharia, da construção, do petróleo e do gás. Tem interesses e/ou uma influência significativa numa série de empresas e entidades da Síria, em particular a HESCO Engineering and Construction Company, uma das principais empresas de engenharia e construção.»
- 29 Em 10 de julho de 2017, o Conselho adotou o Regulamento de Execução 2017/1241. O nome do recorrente foi mantido na lista do anexo II, secção A, do Regulamento n.º 36/2012 com as mesmas menções e os mesmos fundamentos que os indicados na Decisão de Execução 2017/1245.
- 30 Por carta de 11 de julho de 2017, dirigida ao representante do recorrente, o Conselho respondeu à sua carta de 29 de junho de 2017 e notificou o recorrente de uma cópia da Decisão de Execução 2017/1245 e do Regulamento de Execução 2017/1241.
- 31 Em 28 de maio de 2018, pela sua Decisão 2018/778, o Conselho prorrogou a Decisão 2013/255 até 1 de junho de 2019. Além disso, diferentes menções que figuravam no anexo I da Decisão 2013/255 e respeitantes a pessoas diferentes do recorrente foram alteradas. Nos termos do seu artigo 3.º, a Decisão 2018/778 entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- 32 Em 28 de maio de 2018, o Conselho adotou o Regulamento de Execução 2018/774. 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, esse regulamento de execução entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 33 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 31 de julho de 2017, o recorrente interpôs um recurso destinado, por um lado, à anulação da Decisão 2016/850, do Regulamento de Execução 2016/840, da Decisão 2017/917, do Regulamento de Execução 2017/907, da Decisão de Execução 2017/1245 e do Regulamento de Execução 2017/1241, e, por outro, à reparação do prejuízo alegadamente sofrido em consequência da Decisão 2017/917 e do Regulamento de Execução 2017/907.
- 34 Em 15 de novembro de 2017, o Conselho apresentou na Secretaria do Tribunal Geral a sua resposta.
- 35 Por Decisão de 11 de janeiro de 2018, a Comissão Europeia foi admitida a intervir no processo em apoio das conclusões do Conselho e apresentou as suas alegações de intervenção em 23 de fevereiro de 2018.

- 36 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de julho de 2018, o recorrente pediu a adaptação do seu pedido com vista à anulação da Decisão 2018/778 e do Regulamento de Execução 2018/774.
- 37 O recorrente invocou três fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, à violação do dever de fundamentação, o segundo, à violação do princípio da proporcionalidade, e, o terceiro, a um erro de apreciação.
- 38 No n.º 47 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso de anulação da Decisão 2016/850 e do Regulamento de Execução 2016/840.
- 39 Quanto ao mérito, após ter analisado, nos n.ºs 51 e 53 do acórdão recorrido, a alteração dos critérios de aplicação das medidas restritivas introduzida pela Decisão 2015/1836, o Tribunal Geral considerou, no n.º 64 desse acórdão, em relação ao fundamento relativo a uma violação do dever de fundamentação, que os critérios introduzidos no n.º 2 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, constituem critérios objetivos, autónomos e suficientes que permitem aplicar medidas restritivas às pessoas em causa sem que seja necessário demonstrar o apoio que estas últimas dão ao regime em vigor ou o benefício que retiram das políticas seguidas por esse regime.
- 40 No que respeita ao fundamento relativo a uma violação do princípio da proporcionalidade, o Tribunal Geral recordou a jurisprudência aplicável e, no n.º 76 do acórdão recorrido, considerou, nomeadamente no que respeita ao carácter necessário das medidas restritivas adotadas contra o recorrente, que medidas alternativas e menos restritivas não permitem atingir de forma tão eficaz o objetivo prosseguido.
- 41 Após ter igualmente rejeitado o terceiro fundamento, relativo a um erro de apreciação e, por conseguinte, o pedido de anulação na sua totalidade, o Tribunal Geral concluiu que o pedido de indemnização devia ser julgado improcedente, não tendo aceitado nenhum dos argumentos invocados para demonstrar a ilegalidade dos atos cuja anulação era pedida.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 42 Com o presente recurso, o recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- anular o acórdão recorrido;
 - ordenar a eliminação do seu nome das listas que figuram no anexo I, secção A, da Decisão 2013/255 e no anexo II, secção A, do Regulamento n.º 36/2012;
 - anular a Decisão 2015/1836 e o Regulamento 2015/1828;
 - condenar o Conselho a pagar a quantia de 100 000 euros a título do prejuízo moral alegadamente sofrido, e
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 43 O Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:
- negar provimento ao recurso; e
 - condenar o recorrente nas despesas.

44 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso; e
- condenar o recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

45 O recorrente invoca três fundamentos, relativos, respetivamente, a uma inversão do ónus da prova e a uma violação do princípio da presunção de inocência, a uma violação do dever de fundamentação e a uma violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto à admissibilidade

46 A título preliminar, a Comissão alega que os fundamentos são inadmissíveis, na medida em que se baseiam nos mesmos argumentos apresentados no recurso perante o Tribunal Geral e não indicam claramente em que é que o acórdão recorrido está errado.

47 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com os artigos 256.º TFUE e 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso é limitado às questões de direito e deve basear-se em fundamentos relativos à incompetência do Tribunal Geral, a irregularidades do processo no Tribunal Geral que prejudiquem os interesses do recorrente ou à violação do direito da União pelo Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão, C-335/09 P, EU:C:2012:385, n.º 23, e de 29 de outubro de 2015, Comissão/ANKO, C 78/14 P, EU:C:2015:732, n.º 21).

48 Além disso, resulta dos artigos 256.º TFUE e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, que o recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão, C-335/09 P, EU:C:2012:385, n.º 25, e de 19 de junho de 2014, Commune de Millau e SEMEA/Comissão, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, n.º 47).

49 Assim, não respeita as exigências de fundamentação decorrentes dessas disposições um recurso que se limita a repetir ou a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos já apresentados no Tribunal Geral, incluindo os que eram fundados em factos expressamente rejeitados por esse órgão jurisdicional. Com efeito, tal recurso constitui, na realidade, um pedido que visa obter um simples reexame da petição apresentada perante o Tribunal Geral, o que está fora da competência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão, C-335/09 P, EU:C:2012:385, n.º 26, e de 19 de junho de 2014, Commune de Millau e SEMEA/Comissão, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, n.º 48).

50 No entanto, quando um recorrente contesta a interpretação ou a aplicação do direito da União feita pelo Tribunal Geral, as questões de direito examinadas em primeira instância podem ser de novo discutidas em sede de recurso. Com efeito, se um recorrente não pudesse basear o seu recurso em fundamentos e argumentos já utilizados no Tribunal Geral, o processo de recurso ficaria privado de uma parte do seu sentido (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2012, Polónia/Comissão, C-335/09 P, EU:C:2012:385, n.º 27).

- 51 Ora, no caso vertente, o presente recurso visa, em substância, pôr em causa a posição do Tribunal Geral sobre várias questões de direito que lhe foram submetidas em primeira instância, relativas, nomeadamente, ao dever de fundamentação que incumbe às instituições por força do artigo 296.º TFUE ou à aplicação do princípio da proporcionalidade. Além disso, na medida em que o presente recurso contém indicações precisas quanto aos pontos criticados do acórdão recorrido e aos fundamentos e argumentos em que se apoia, não pode ser declarado inadmissível na íntegra.
- 52 Consequentemente, é à luz dos critérios estabelecidos nos n.ºs 47 a 50 do presente acórdão que deve ser examinada, no âmbito da análise de cada fundamento, a admissibilidade dos argumentos específicos apresentados em apoio dos vários fundamentos do presente recurso.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

- 53 O primeiro fundamento é relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na interpretação dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, a uma inversão do ónus da prova e à violação do princípio da presunção de inocência.
- 54 O recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 64 do acórdão recorrido, que a condição expressamente prevista nos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, relativa à prova da existência de vínculos entre a pessoa visada pelas medidas restritivas e o regime em causa, se tinha tornado, com a alteração resultante da Decisão 2015/1836, uma presunção da existência desses vínculos.
- 55 O recorrente considera que o n.º 2 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, deve ser lido em estreita ligação com o n.º 3 de cada um desses artigos. Assim, de acordo com esse n.º 3, o Conselho não pode incluir na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas uma pessoa que não esteja, ou já não esteja, associada ao regime ou que não exerça nenhuma influência sobre ele. Os artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, continuam, portanto, a exigir a constatação da dupla condição de empresário importante e de ligações suficientes ao regime.
- 56 O recorrente considera que, ao não respeitar as disposições da Decisão 2013/255, conforme alterada, o Tribunal Geral violou o princípio da presunção de inocência e procedeu a uma inversão do ónus da prova.
- 57 O Conselho alega que a leitura que o recorrente fez do artigo 27.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, e do artigo 28.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada, é manifestamente incorreta.
- 58 O Conselho conclui daí que o Tribunal Geral aplicou corretamente os critérios de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas e não inverteu o ónus da prova.
- 59 A Comissão sublinha, desde logo, que a inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas é regulada por novos critérios, introduzidos pela Decisão 2015/1836, a qual foi adotada em reação às tentativas do regime sírio de contornar as medidas restritivas em vigor na União.
- 60 A este respeito, os argumentos do recorrente não resistem à simples leitura dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, na medida em que estes artigos passaram a estabelecer, no n.º 2, um critério autónomo de inclusão nessa lista para sete categorias de pessoas, entre as quais figura a de principais empresários que exercem atividades na Síria, e preveem, no seu n.º 3, três casos

em que, apesar de uma pessoa se enquadrar numa destas sete categorias, a sua inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas não ocorre ou não é mantida. Na opinião da Comissão, a interação entre os n.ºs 2 e 3 de cada um destes artigos demonstra que existe uma espécie de presunção elidível, que não viola de forma nenhuma a presunção de inocência nem constitui uma inversão inaceitável do ónus da prova.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 61 No que respeita ao argumento relativo à violação alegadamente cometida pelo Tribunal Geral dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, convém recordar que os critérios iniciais de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas se baseavam no comportamento individual das pessoas inscritas, na medida em que os artigos 27.º e 28.º da referida decisão visavam, no seu n.º 1, exclusivamente as «pessoas que beneficiem do regime ou o apoiem e [as] pessoas a elas associadas». Este número não foi alterado pela Decisão 2015/1836.
- 62 Na medida em que o critério utilizado no n.º 1 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, é de natureza geral e que estas disposições não contêm nenhuma definição do conceito de «benefício» obtido com as políticas seguidas pelo regime sírio, nem de «apoio» a esse regime, ou detalhes relativos aos modos de prova destes elementos, a apreciação do mérito da inclusão de uma pessoa na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas exige sempre a prova de elementos que permitam demonstrar que a pessoa visada forneceu apoio económico ao regime sírio ou dele beneficiou (v., por analogia, Acórdão de 7 de abril de 2016, Akhras/Conseil, C-193/15 P, EU:C:2016:219, n.ºs 51, 52 e 60 e jurisprudência referida).
- 63 Com efeito, não existe na formulação deste critério nenhuma presunção de apoio ao regime sírio em relação nem aos dirigentes das principais empresas da Síria (v., por analogia, Acórdão de 7 de abril de 2016, Akhras/Conseil, C-193/15 P, EU:C:2016:219, n.º 53) nem aos empresários importantes.
- 64 Ora, o teor dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255 foi alterado pela Decisão 2015/1836, que introduziu no n.º 2 de cada um destes artigos, em conformidade com as avaliações e as constatações feitas pelo Conselho no contexto da situação na Síria, sete categorias de pessoas que pertencem a grupos determinados de pessoas, entre as quais figuram, nomeadamente na alínea a) desse número, os «principais empresários que exercem atividades na Síria».
- 65 Embora o n.º 1 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, continue a permitir incluir uma pessoa em aplicação do critério geral de que beneficia das políticas seguidas pelo regime sírio ou as apoia, decorre, porém, do enunciado do n.º 2 de cada um destes artigos que os novos critérios acrescem ao critério inicial. A este respeito, o artigo 27.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada, indica claramente que «os Estados-Membros tomam também as medidas necessárias» em relação às sete novas categorias de pessoas enunciadas.
- 66 Visto que os critérios de aplicação das medidas restritivas relativas a estas sete categorias de pessoas são autónomos em relação ao critério inicial previsto no n.º 1 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, a mera circunstância de se pertencer a uma destas sete categorias de pessoas é suficiente, portanto, para permitir tomar as medidas necessárias, sem que seja necessário provar uma ligação entre a qualidade de empresário importante e o regime sírio, nem entre a de empresário importante e o apoio a esse regime ou o benefício dele retirado.
- 67 Esta interpretação é, aliás, confirmada pelo objetivo prosseguido pela alteração dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255.

- 68 Com efeito, as medidas restritivas inicialmente adotadas pela Decisão 2011/273 não permitiram pôr fim à repressão do regime sírio, uma vez que este contornou sistematicamente essas medidas a fim de continuar a financiar e a apoiar a sua política de repressão violenta contra a população civil. Como decorre do considerando 5 da Decisão 2015/1836, o Conselho considerava que, atendendo à persistente gravidade da situação, era necessário manter em vigor as medidas restritivas e continuar a desenvolvê-las, mantendo simultaneamente uma abordagem orientada e diferenciada, a fim de melhor identificar certas categorias de pessoas e entidades de particular importância.
- 69 De acordo com o considerando 6 dessa decisão, era necessário alterar os critérios de inclusão das pessoas na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas. Em razão da circunstância de a economia síria ser controlada de perto pelo regime sírio e de a comunidade empresarial e esse regime terem desenvolvido uma relação de interdependência desde o processo de liberalização da economia iniciado pelo presidente Bashar Al-Assad, havia razões para se considerar, por um lado, que o regime em vigor não conseguia sobreviver sem o apoio dos dirigentes empresariais, e, por outro, que um pequeno círculo de empresários importantes que exerciam atividades na Síria só conseguia manter o seu estatuto graças aos laços estreitos que mantinha com o regime sírio.
- 70 Neste contexto, revelou-se necessário optar por critérios de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas baseados no estatuto de certas pessoas, nomeadamente o de «principais empresários que exercem atividades na Síria», a fim de impedir que continuem a prestar apoio material ou financeiro ao regime em vigor e, através da sua influência, aumentem a pressão sobre o próprio regime.
- 71 Consequentemente, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao analisar, no n.º 64 do acórdão recorrido, o n.º 2 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, no sentido de que os novos critérios introduzidos, mais precisamente o relativo à qualidade de principais empresários que exercem atividades na Síria, são autónomos e por si só suficientes para justificar a aplicação de medidas restritivas, sem necessidade de fazer, além disso, prova adicional do apoio destes últimos ao regime em vigor ou do benefício que dele retiram.
- 72 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento invocado pelo recorrente de que o Tribunal Geral procedeu a uma análise isolada do n.º 2 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, quando a deveria ter interpretado em estreita ligação com o n.º 3 de cada um destes artigos.
- 73 A esse respeito, é verdade que os n.ºs 2 e 3 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, devem ser lidos em conjunto, na medida em que, nos termos desse n.º 3, as pessoas pertencentes a uma das categorias referidas no n.º 2 não são incluídas nem mantidas na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime ou que não exercem influência sobre o mesmo ou que não representam um risco real de evasão.
- 74 Contudo, não decorre de modo nenhum dessa leitura conjunta dos n.ºs 2 e 3 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, a obrigação de o Conselho apresentar provas da constatação da dupla condição relativa à situação de empresário importante e à existência de ligações suficientes com o regime sírio.
- 75 Em qualquer caso, importa salientar que o Tribunal Geral não aplicou o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada, de forma isolada, mas também levou em consideração o n.º 3 de cada um desses artigos.
- 76 Com efeito, o Tribunal Geral recordou, no n.º 84 do acórdão recorrido, o qual não é, porém, visado pelo presente recurso, que os critérios de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas enunciados no n.º 2, alínea a), e no n.º 3 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão

2013/255, conforme alterada, preveem que a categoria de principais empresários que exercem atividades na Síria é objeto de medidas restritivas, salvo se existirem informações suficientes que indiquem que não estão, ou deixaram de estar, ligados ou que não exercem influência sobre o regime ou que não representam um risco real de evasão.

- 77 No n.º 98 do acórdão recorrido, que também não é criticado no âmbito do presente recurso, o Tribunal Geral precisou ainda, por um lado, que nenhum elemento nos documentos fornecidos pelo Conselho indicava que o recorrente se encontrava numa das situações acima referidas que justificassem a retirada do seu nome das listas de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas, e, por outro, que o próprio recorrente não tinha fornecido nenhum elemento de prova desta natureza.
- 78 O argumento do recorrente que consiste em afirmar que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao analisar de forma isolada o n.º 2 de cada um dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada, deve, portanto, ser considerado improcedente por falta de fundamento.
- 79 No que respeita aos argumentos relativos à violação, pelo Tribunal Geral, do princípio da presunção de inocência e à inversão do ónus da prova, importa recordar que, no n.º 64 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não fez referência a nenhuma presunção, mas baseou-se apenas num critério objetivo, autónomo e suficiente que permite justificar a inclusão de pessoas na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho, C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.º 38).
- 80 No caso vertente, o Tribunal Geral examinou, em termos concretos, nos n.ºs 92 a 96 do acórdão recorrido, se o fundamento relativo ao facto de o recorrente possuir a qualidade de homem de negócios importante que exerce atividades na Síria, o que justificava a sua reinclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas, era suficientemente sustentado pelos documentos produzidos pelo Conselho, que datavam de 2011 a 2015. Ao sublinhar, no n.º 97 desse acórdão, que o recorrente não tinha apresentado nenhum elemento suscetível de pôr em causa as alegações do Conselho e os documentos que as sustentavam, o Tribunal Geral não se absteve, de modo nenhum, de examinar os documentos apresentados pelo recorrente nem inverteu o ónus da prova, mas considerou que os mesmos não permitiam infirmar a conclusão retirada a partir deles (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho, C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.º 50).
- 81 Além disso, o Tribunal Geral precisou, no n.º 98 do acórdão recorrido, após recordar que as medidas restritivas contra a pessoa inscrita não podem ser mantidas se existirem informações suficientes que indiquem que essa pessoa não está, ou deixou de estar, ligada ao regime sírio, que os documentos fornecidos pelo Conselho não continham nenhum elemento que indicasse que o recorrente se encontrava nessa situação, não tendo também o recorrente apresentado nenhum elemento nesse sentido.
- 82 Ora, ao fazer tal afirmação, o Tribunal Geral não considerou de modo nenhum, como o recorrente parece sugerir, que era sobre este último que pesava o ónus de provar que as constatações do Conselho, que figuram nas decisões cuja anulação era pedida, estavam erradas ou que existiam a seu respeito informações suficientes, na aceção do artigos 27.º, n.º 3, e do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada, que indicavam que não estava, ou tinha deixado de estar, ligado ao regime sírio (v., neste sentido, Acórdão de 14 de junho de 2018, Makhoulf/Conselho, C-458/17 P, não publicado, EU:C:2018:441, n.º 86).
- 83 Por conseguinte, os argumentos relativos à violação do princípio da presunção de inocência e à inversão do ónus da prova devem igualmente ser considerados improcedentes por falta de fundamento.
- 84 Atendendo às considerações anteriores, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

- 85 Com o seu segundo fundamento, o recorrente alega que, ao não verificar se ele mantinha uma ligação real com o regime sírio, o Tribunal Geral privou o acórdão recorrido de fundamentação e validou decisões que são, em si mesmas, irregulares por falta de fundamentação, uma vez que as decisões tomadas contra ele e cuja anulação foi pedida não foram motivadas pela existência de ligações existentes entre ele próprio e o regime em causa.
- 86 O Conselho considera que, contrariamente ao que alega o recorrente, os elementos apresentados que provam a qualidade de empresário importante que exerce atividades na Síria foram examinadas pelo Tribunal Geral e declaradas suficientes por este último.
- 87 A Comissão considera que, na medida em que o segundo fundamento se baseia numa premissa que se revelou estar errada no âmbito do primeiro fundamento, deve ser julgado improcedente. De qualquer modo, decorre da análise do primeiro fundamento que o Tribunal Geral procedeu a uma análise detalhada da situação e que fundamentou suficientemente o acórdão recorrido.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 88 Há que referir, desde logo, que o segundo fundamento assenta na premissa de que as decisões do Conselho cuja anulação foi pedida não foram fundamentadas e que o Tribunal Geral não verificou a existência de ligações entre o recorrente e o regime sírio.
- 89 Contudo, como já foi recordado no âmbito do exame do primeiro fundamento, o Tribunal Geral procedeu a uma análise detalhada da situação em causa e fundamentou suficientemente o seu entendimento segundo o qual o Conselho se pôde basear na qualidade do recorrente de empresário importante que exerce atividades na Síria para a aplicação das medidas restritivas em conformidade com o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada, sem ter de demonstrar a existência de ligações entre o interessado e o regime sírio.
- 90 Consequentemente, o segundo fundamento assenta numa premissa errada e deve, portanto, ser considerado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

- 91 No âmbito do terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade e à falta de fundamentação, o recorrente recorda que, nos termos do artigo 27.º, n.º 4, e do artigo 28.º, n.º 4, da Decisão 2013/255, conforme alterada, todas as decisões de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas são tomadas caso a caso, tendo em conta a proporcionalidade da medida, que é avaliada individualmente, à luz da sua duração e do seu caráter necessário.
- 92 A este respeito, o recorrente alega que a insuficiência do critério que apenas diz respeito à sua nacionalidade síria e a duração das medidas restritivas adotadas contra ele durante o ano de 2015 demonstram, por si só, o caráter desproporcionado dessas medidas.

- 93 Quanto à necessidade dessas medidas, o acórdão recorrido enferma igualmente de um erro de direito, uma vez que o Tribunal Geral decidiu, no n.º 76 do acórdão recorrido, por via geral e não, como exigido, numa base individual.
- 94 Além disso, o recorrente pede ao Tribunal de Justiça que declare, no âmbito do seu poder de avocação, a ilegalidade da Decisão 2015/1836 e do Regulamento 2015/1828, na medida em que introduzem sanções financeiras de natureza penal em violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950.
- 95 Baseando-se nos articulados apresentados no Tribunal Geral, o recorrente também pede ao Tribunal de Justiça que julgue procedente o seu pedido de indemnização.
- 96 O Conselho alega que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente, uma vez que o Tribunal Geral procedeu a um exame da proporcionalidade das medidas restritivas individuais em causa, tendo recordado, nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, a jurisprudência na matéria e aplicando-a, nos n.ºs 75 e 77 do mesmo acórdão, ao caso em apreço.
- 97 A Comissão considera também que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 98 Importa recordar que, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos por ela deve ser prevista por lei, respeitar o seu conteúdo essencial e, na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas limitações a esses direitos e liberdades se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- 99 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da proporcionalidade exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (Acórdão de 31 de janeiro de 2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho*, C-225/17 P, EU:C:2019:82, n.º 102 e jurisprudência referida).
- 100 No que respeita à fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça reconheceu ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da sua parte, escolhas de natureza política, económica e social, e em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Daí concluiu 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 (v., nomeadamente, Acórdão de 28 de novembro de 2013, *Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120 e jurisprudência referida).
- 101 No caso vertente, é importante salientar que o recorrente não contesta, como decorre do n.º 72 do acórdão recorrido, a legitimidade das medidas restritivas em geral nem a das medidas adotadas para combater as violências cometidas contra a população civil.
- 102 No entanto, o Tribunal Geral salientou, no n.º 75 do acórdão recorrido, que, no presente caso, a adoção de medidas restritivas é adequada, uma vez que se inscreve num objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional como a proteção das populações civis.

- 103 No n.º 76 desse acórdão, o Tribunal Geral acrescentou, relativamente à necessidade das medidas restritivas em causa, que medidas alternativas e menos restritivas, como um sistema de autorização prévia ou uma obrigação de justificar *a posteriori* da utilização dos fundos concedidos, não permitiriam atingir o objetivo prosseguido com a mesma eficácia, nomeadamente tendo em conta a possibilidade de contornar as restrições impostas.
- 104 Por conseguinte, e contrariamente ao que o recorrente alega, o Tribunal Geral não proferiu uma decisão geral, mas tomou uma posição em relação à situação individual em causa no presente processo.
- 105 No que respeita ao argumento relativo ao critério da nacionalidade, cabe recordar que a inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas não está relacionada com a condição da nacionalidade síria, mas com a da qualidade de empresário importante que exerce atividades na Síria.
- 106 No que respeita à censura relativa à duração das medidas restritivas em causa, importa referir que, no âmbito dessas medidas restritivas, o Conselho é obrigado a proceder a uma revisão periódica que implica, em cada ocasião, a possibilidade de a pessoa em causa opor os seus argumentos e apresentar elementos factuais que corroborem as suas alegações.
- 107 Foi a esse título que o Tribunal Geral teve em conta a existência de uma revisão periódica destinada a garantir que as pessoas e entidades que deixaram de preencher os critérios de inclusão nas listas de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas sejam retiradas dessas listas, e considerou, no n.º 77 do acórdão recorrido, que a reinclusão do nome do recorrente nessas listas não podia ser considerada desproporcionada em razão do caráter potencialmente ilimitado no tempo dessa inclusão.
- 108 Consequentemente, não se pode acusar o Tribunal Geral de ter aplicado incorretamente o princípio da proporcionalidade.
- 109 No que respeita ao pedido do recorrente dirigido ao Tribunal de Justiça no sentido de este declarar, no âmbito do seu poder de avocação, a ilegalidade das medidas instauradas por conterem sanções financeiras de caráter penal em violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, cabe recordar que o Tribunal Geral constatou, no n.º 65 do acórdão recorrido, que o recorrente não impugnou a legalidade do critério de inclusão na lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas.
- 110 Ora, tendo em conta o artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, nos termos do qual o recurso não pode alterar o objeto do litígio perante o Tribunal Geral, a argumentação do recorrente destinada a obter a declaração de que as disposições do artigo 27.º, n.º 2, e do artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada, são contrárias ao direito da União deve ser declarada inadmissível.
- 111 Quanto ao pedido do recorrente ao Tribunal de Justiça para que este ordene a eliminação do seu nome da lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas, tal como figura no *petitum* do presente recurso sem ser desenvolvido de outra forma, cabe recordar que, no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça não tem competência para decretar injunções (v., neste sentido, Despacho de 12 de julho de 2012, Mugraby/Conselho e Comissão, C-581/11 P, não publicado, EU:C:2012:466, n.º 75, e Acórdão de 25 de julho de 2018, Orange Polska/Comissão, C-123/16 P, EU:C:2018:590, parágrafo 118).
- 112 No que respeita ao pedido do recorrente de que o Tribunal de Justiça julgue procedente o seu pedido de indemnização, importa referir que a fundamentação deste pedido se limita a remeter para todos os pedidos apresentados no Tribunal Geral, especialmente o pedido de indemnização.

- 113 No entanto, esse pedido não preenche, manifestamente, os requisitos de fundamentação estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 49 do presente acórdão, tanto mais que não toma posição em relação ao raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral para julgar improcedente o pedido de indemnização em primeira instância, nos n.ºs 101 a 108 do acórdão recorrido, nos quais recorda a jurisprudência constante em matéria de responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, por comportamento ilícito dos seus órgãos, para concluir que as condições exigidas não estão preenchidas no presente caso.
- 114 Por conseguinte, o pedido de indemnização do recorrente deve ser julgado inadmissível.
- 115 Consequentemente, o terceiro fundamento deve ser julgado em parte inadmissível e em parte improcedente.
- 116 Perante todas as considerações anteriores, deve ser negado provimento ao presente recurso na íntegra.

Quanto às despesas

- 117 Nos termos do artigo 138.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 regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do recorrente e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) George Haswani é condenado nas despesas.**

Assinaturas