



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

31 de maio de 2018*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra a Síria — Congelamento de fundos — Desvio de poder — Princípio da boa administração — Princípio da autoridade do caso julgado — Violação do artigo 266.º TFUE — Erro manifesto de apreciação — Direitos fundamentais — Proporcionalidade — Princípio da não discriminação»

No processo T-461/16,

Khaled Kaddour, residente em Damas (Síria), representado por V. Davies e V. Wilkinson, solicitors, e por R. Blakeley, barrister,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por J. Bauerschmidt e G. Étienne e, em seguida, por M. Bauerschmidt e S. Kyriakopoulou, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objeto um pedido apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE, 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), e 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), na parte em que estes atos eram aplicáveis ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

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

secretário: M. Marescaux, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de novembro de 2017,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Khaled Kaddour, é um empresário de nacionalidade síria, que desenvolve uma atividade comercial, designadamente, no domínio do tabaco e da indústria automóvel.
- 2 Condenando vivamente a repressão violenta das manifestações pacíficas na Síria e lançando um apelo às autoridades sírias para se absterem 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 instituiu 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 e 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 a elas associadas, são mencionados no anexo da Decisão 2011/273. Por força do artigo 5.º, n.º 1, desta decisão, o Conselho, deliberando sob proposta dos Estados-Membros ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, pode alterar o referido anexo. O nome do recorrente não constava do mesmo.
- 4 Dado que algumas das medidas restritivas tomadas contra a República Árabe da 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, entidades e organismos reconhecidos como responsáveis pela repressão em causa, ou associados aos referidos responsáveis, que figura no anexo II deste regulamento, é idêntica à que consta do anexo da Decisão 2011/273. Por conseguinte, o nome do recorrente não constava do mesmo. 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, entidade ou organismo às medidas restritivas referidas, altera o anexo II em conformidade e reaprecia também a lista constante do mesmo, a intervalos regulares e, pelo menos, de doze em doze meses.

Quanto à inscrição inicial do nome do recorrente nas listas de pessoas alvo de medidas restritivas

- 5 Com a Decisão de Execução 2011/367/PESC, de 23 de junho de 2011, que dá execução à Decisão 2011/273 (JO 2011, L 164, p. 14), o Conselho alterou a Decisão 2011/273, com vista, designadamente, a aplicar as medidas restritivas em causa a outras pessoas e entidades. O nome do recorrente figurava na linha 6 do quadro da parte A do anexo relativo às pessoas referidas nessa decisão de execução, bem como a data de inscrição do seu nome na lista em causa, neste caso, 23 de junho de 2011, e os seguintes fundamentos:

«Empresário sócio de Maher Al-Assad; fonte de financiamento do regime.»

- 6 Na mesma data, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 215.º, n.º 2, TFUE e na Decisão 2011/273, o Regulamento de Execução (UE) n.º 611/2011, que dá execução ao Regulamento n.º 442/2011 (JO 2011, L 164, p. 1). O nome do recorrente figurava na linha 6 do quadro do anexo do referido regulamento de execução, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.

- 7 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 de fundos e recursos económicos das pessoas e entidades cujo nome figura no anexo I. O nome do recorrente figurava na linha 29 do quadro do anexo I relativo às pessoas referidas nesta decisão e, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 8 Em 26 de dezembro de 2011, o recorrente interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação das Decisões 2011/273, 2011/782 e do Regulamento n.º 442/2011, conforme executados ou alterados até ao dia da interposição do recurso, na parte em que esses atos lhe eram aplicáveis. Este recurso foi registado na Secretaria do Tribunal Geral, sob a referência T-654/11.
- 9 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). O nome do recorrente figurava na linha 29 do quadro do anexo II deste último regulamento, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 10 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. O nome do recorrente figurava na linha 28 do quadro do anexo I da Decisão 2012/739, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 11 A Decisão de Execução 2013/185/PESC do Conselho, de 22 de abril de 2013, que dá execução à Decisão 2012/739 (JO 2013, L 111, p. 77), visava atualizar a lista das pessoas e entidades que são alvo de medidas restritivas, constante do anexo I da Decisão 2012/739. O nome do recorrente figurava na linha 28 do quadro do anexo I, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 12 O Regulamento de Execução (UE) n.º 363/2013 do Conselho, de 22 de abril de 2013, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2013, L 111, p. 1), continha as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 13 Em 31 de maio de 2013, o Conselho adotou a Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2013, L 147, p. 14). O nome do recorrente figurava na linha 28 do quadro do anexo I da referida decisão, com as mesmas informações e fundamentos que os constantes do anexo da Decisão de Execução 2011/367.
- 14 Mediante articulados de adaptação apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 22 e 28 de junho e 23 e 31 de julho de 2012, bem como em 7 de janeiro e 24 de junho de 2013, o recorrente pediu a anulação, designadamente, do Regulamento n.º 36/2012, da Decisão 2012/739, da Decisão de Execução 2013/185, do Regulamento de Execução n.º 363/2013 e da Decisão 2013/255, na parte em que estes atos lhe eram aplicáveis.
- 15 Por Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour/Conselho (T-654/11, não publicado, a seguir «Acórdão Kaddour I», EU:T:2014:947), o Tribunal Geral julgou procedente o fundamento relativo a um erro manifesto de apreciação cometido pelo Conselho ao inscrever o nome do recorrente nas listas das pessoas alvo de medidas restritivas. Em substância, considerou que o processo do Conselho não continha elementos de prova suscetíveis de sustentar as alegações de que o recorrente mantinha uma relação profissional com Maher Al-Assad ou prestava apoio financeiro ao regime sírio.

Consequentemente, concedendo provimento parcial ao recurso do recorrente, o Tribunal Geral anulou o Regulamento n.º 36/2012, o Regulamento de Execução n.º 363/2013 e a Decisão 2013/255, na parte em que lhe eram aplicáveis, com efeitos a partir de 23 de janeiro de 2015. O recurso foi declarado inadmissível quanto aos restantes atos nele impugnados.

- 16 O Conselho não interpôs recurso do Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947).

Quanto à reinscrição e à manutenção do nome do recorrente nas listas de pessoas alvo de medidas restritivas

- 17 Em 26 de janeiro de 2015, o Conselho adotou a Decisão de Execução 2015/117/PESC, que dá execução à Decisão 2013/255 (JO 2015, L 20, p. 85). Na mesma data, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2015/108, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 20, p. 2). Em razão desses atos, o nome do recorrente voltou a ser inscrito nas listas em causa.

- 18 Em particular, o nome do recorrente voltou a ser inscrito na linha 28 do quadro com as listas em causa, sob o título «A. Pessoas», reinscrição que se baseou nos seguintes fundamentos:

«Influente empresário sírio, próximo de Maher [A]-Assad, figura-chave do regime sírio. Khalid Qaddur beneficia do regime sírio e apoia esse regime e está associado a pessoas que beneficiam do regime e o apoiam.»

- 19 Em 27 de março de 2015, o recorrente interpôs no Tribunal Geral recurso de anulação de Decisão de Execução 2015/117 e do Regulamento de Execução 2015/108, na parte que estes atos lhe eram aplicáveis. Este recurso foi registado na Secretaria do Tribunal Geral, sob a referência T-155/15.

- 20 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, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2015/1828, que altera o Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1). Estes atos previam, assim, restrições à entrada ou ao trânsito no território dos Estados-Membros e o congelamento dos fundos dos «empresários [influentes] que exercem atividades na Síria», bem como dos «membros das famílias Assad ou Makhlof», exceto se «informações suficientes [permitissem] concluir que [essas pessoas] não [estavam], ou [tinham deixado] de estar, associadas ao regime».

- 21 Por ofício de 18 de março de 2016, dirigido aos representantes do recorrente no processo T-155/15, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de alterar os fundamentos da inscrição do seu nome nas listas em causa, após ter procedido à reapreciação da referida inscrição. O Conselho fixou ao recorrente um prazo para eventuais observações.

- 22 Por carta de 13 de abril de 2016, os representantes do recorrente no processo T-155/15 opuseram-se à manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.

- 23 Em 27 de maio de 2016, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2016/850, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2016, L 141, p. 125). Na mesma data, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2016/840, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012 (JO 2016, L 141, p. 30). Nesses atos (a seguir, em conjunto, «atos impugnados»), foi mantido o nome do recorrente nas listas em causa.

- 24 Em particular, o nome do recorrente foi mantido na linha 28 do quadro com as listas em causa, sob o título «A. Pessoas» do anexo, com a seguinte fundamentação:
- «Importante homem de negócios da Síria, com interesses e/ou atividades nos setores das telecomunicações, do petróleo e da indústria do plástico e estreitas relações de negócios com Maher Al-Assad. Através das suas atividades empresariais, beneficia do regime sírio e presta-lhe apoio. Sócio de Maher Al-Assad, nomeadamente através das suas atividades empresariais.»
- 25 Por ofício de 30 de maio de 2016, o Conselho comunicou aos representantes do recorrente no processo T-155/15, então pendente, os novos fundamentos subjacentes à inscrição do recorrente nas listas em causa e enviou-lhes um processo com provas para sustentar a manutenção da referida inscrição.
- 26 Por carta de 6 de julho de 2016, os novos representantes do recorrente informaram o Conselho de que tinham passado a representar o recorrente e pediram-lhe que anulasse a inscrição do nome do recorrente nas listas em causa.
- 27 Por ofício de 26 de julho de 2016, dirigido aos novos representantes do recorrente, o Conselho respondeu à referida carta de 6 de julho de 2016 e remeteu-lhes cópia dos atos impugnados e a documentação que os sustentava.
- 28 Por Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour/Conselho (T-155/15, não publicado, a seguir «Acórdão Kaddour II», EU:T:2016:628), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pelo recorrente contra a Decisão de Execução 2015/117 e o Regulamento de Execução n.º 2015/108, na parte em que estes atos lhe eram aplicáveis. Considerou que a reinscrição do seu nome nas listas em causa se justificava pelo facto de o Conselho ter apresentado um conjunto de indícios precisos e concordantes suscetível de revelar que o recorrente mantinha ligações com certas figuras-chave do regime sírio como Maher Al-Assad, nos termos do artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255 e do artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012.
- 29 O recorrente não interpôs recurso do Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 30 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de agosto de 2016, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 31 Em 28 de novembro de 2016, o Conselho apresentou na Secretaria do Tribunal Geral a sua contestação.
- 32 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular os atos impugnados;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 33 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso na íntegra;

- a título subsidiário, na hipótese de o Tribunal Geral anular as medidas restritivas adotadas contra o recorrente, ordenar que os efeitos da Decisão 2016/850 sejam mantidos no que respeita ao recorrente, até que a anulação do Regulamento de Execução 2016/840 produza efeitos;
- condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

34 A título preliminar, cabe salientar que a Decisão 2016/850 foi adotada com base no artigo 29.º TUE, que atribui ao Conselho a competência para adotar decisões que definem a posição da União sobre uma questão específica de natureza geográfica ou temática (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2013, Anbouba/Conselho, T-592/11, não publicado, EU:T:2013:427, n.º 41).

35 Foi também com base no artigo 29.º TUE que o Conselho adotou a Decisão 2015/1836, de acordo com a qual ser um empresário influente que exerce atividades na Síria constitui um critério jurídico que permite a aplicação de medidas restritivas.

36 Com efeito, 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.»

37 De igual modo, os artigos 27.º e 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, alterados pela Decisão 2015/1836, preveem restrições à entrada ou ao trânsito no território dos Estados-Membros e o congelamento de fundos dos «principais empresários que exercem atividades na Síria». Além disso, os artigos 27.º e 28.º, n.º 3, desta decisão preveem que essas pessoas «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».

38 O recorrente invoca, em substância, cinco fundamentos de recurso. O primeiro é relativo a um desvio de poder e à violação dos princípios da boa administração, da autoridade do caso julgado assim como da segurança jurídica e do direito a um recurso efetivo. O segundo é relativo à violação do artigo 266.º TFUE. O terceiro é relativo a um erro manifesto de apreciação. O quarto é relativo à violação de direitos fundamentais no que toca ao respeito da reputação e ao gozo pacífico dos seus bens e à violação do princípio da proporcionalidade. O quinto é relativo à violação do princípio da não discriminação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um desvio de poder e à violação dos princípios da boa administração, da autoridade do caso julgado assim como da segurança jurídica e do direito a um recurso efetivo

39 O primeiro fundamento divide-se em três objeções. Em primeiro lugar, o recorrente alega que, ao manter as medidas controvertidas a seu respeito, o Conselho cometeu um desvio de poder. Em segundo lugar, sustenta que o Conselho violou o princípio da boa administração, consagrado no

artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por não ter, até à data, retirado o seu nome das listas em causa. Em terceiro lugar, alega que o Conselho violou o seu direito a um recurso efetivo e o princípio da autoridade do caso julgado, ao ter voltado a inscrever o seu nome nessas listas, quando o Tribunal Geral anulou a inscrição inicial do referido nome nas listas em questão.

Quanto à primeira objeção, baseada em desvio de poder

- 40 O recorrente alega que o Conselho «abusou manifestamente do seu poder» ao voltar a inscrever o seu nome nas listas em causa, contornando assim o Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947). Em sua opinião, o Conselho devia ter interposto recurso desse acórdão, em vez de voltar a inscrever o seu nome nas referidas listas com base em fundamentos substancialmente idênticos aos que o Tribunal Geral julgou infundados. Além disso, defende que o Conselho manteve a inscrição do seu nome nas listas com base nos critérios de associação e de apoio ao regime sírio já invalidados pelo Tribunal Geral. Por outro lado, sustenta que as novas alegações do Conselho também se baseavam em factos, provas ou circunstâncias já considerados insuficientes pelo Tribunal Geral, de que o Conselho já dispunha no momento da inscrição inicial do seu nome nessas listas.
- 41 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 42 Segundo a jurisprudência, um ato só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido adotado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de alcançar fins diferentes dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso concreto (v. Acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 50 e jurisprudência referida). Ora, no caso em apreço, o recorrente não apresentou elementos suscetíveis de demonstrar que, ao adotar os atos impugnados, o Conselho prosseguia um objetivo diferente do de pôr termo à repressão violenta exercida pelo regime sírio contra a população civil na Síria, mediante o congelamento dos fundos das pessoas que beneficiam do regime e o apoiam, em conformidade com o procedimento previsto para o efeito pelo Tratado FUE e pelo Regulamento n.º 36/2012.
- 43 Em primeiro lugar, deve ser rejeitado o argumento do recorrente de que o Conselho abusou manifestamente do seu poder, mantendo as medidas controvertidas a seu respeito durante quase cinco anos, apesar de a inscrição inicial do seu nome nas listas em causa ter sido anulada pelo Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947). Com efeito, resulta do n.º 93 do referido acórdão que o Conselho, no âmbito de uma reapreciação, tem a possibilidade de voltar a inscrever o nome do recorrente nas referidas listas com base em fundamentos cabalmente demonstrados.
- 44 Além disso, cabe recordar que, nos termos do artigo 32.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento n.º 36/2012, caso decida aplicar a uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo as medidas restritivas referidas, o Conselho deve alterar os anexos II ou II-A do referido regulamento em conformidade, e que, por outro lado, sendo apresentados novos elementos de prova substanciais, deve avaliar a sua decisão e informar em conformidade a pessoa singular em causa. Além disso, deverá reapreciar as listas constantes desses anexos a intervalos regulares e, pelo menos, de doze em doze meses, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo. Resulta do exposto que o Conselho tem a obrigação de reapreciar as listas em causa e o direito de, se se apresentarem novos elementos de prova substanciais, como sucede no caso em apreço, alterar os fundamentos ou de voltar a inscrever o nome do recorrente nas listas. Consequentemente, sendo os atos impugnados o resultado da reapreciação a efetuar pelo Conselho das medidas tomadas contra o recorrente, há que considerar que este agiu em conformidade com os poderes que lhe foram conferidos.

- 45 Em segundo lugar, há que julgar improcedente o argumento do recorrente de que a fundamentação adiantada pelo Conselho para justificar a inscrição do seu nome nas listas em causa é quase a mesma que a que fundamenta os atos anulados pelo Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947). Com efeito, como resulta do n.º 64 do Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), uma decisão de reinscrição de um nome nas referidas listas, adotada com base nos mesmos fundamentos que os da primeira inscrição deste nome, pode bastar para justificar a referida reinscrição se os elementos de prova apresentados pelo Conselho sustentarem de modo suficiente esses fundamentos.
- 46 Por outro lado, há que observar que, contrariamente ao que o recorrente alega, a fundamentação dos atos impugnados é bastante distinta da fundamentação adiantada pelo Conselho nos atos anulados pelo Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947). Com efeito, o nome do recorrente foi inicialmente inscrito nas listas anexas à Decisão 2011/273 e ao Regulamento n.º 442/2011, devido à sua parceria com Maher Al-Assad e ao seu apoio financeiro ao regime sírio (critério do apoio financeiro). Em contrapartida, a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa baseia-se, por um lado, na sua qualidade de empresário influente (critério de empresário influente que exerce atividades na Síria) e, por outro, nas estreitas relações empresariais que mantém com Maher Al-Assad (critério da associação ao regime). Daqui resulta que, com as suas atividades comerciais, beneficia, segundo os atos impugnados, deste regime e apoia-o (critério da associação e do benefício decorrente do regime).
- 47 Em terceiro lugar, no que respeita ao argumento do recorrente de que as novas alegações do Conselho se baseiam em factos, provas ou circunstâncias que foram julgados insuficientes pelo Tribunal Geral no seu Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), há que notar que esta questão é relativa à procedência dos fundamentos estabelecidos contra o recorrente. Consequentemente, esta argumentação deve ser considerada inoperante por ser aduzida em apoio da presente objeção.
- 48 Atendendo às considerações expostas, a primeira objeção do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda objeção, baseada na violação do princípio da boa administração

- 49 O recorrente alega que, ao voltar a inscrever o seu nome nas listas em causa e ao manter essa inscrição, o Conselho violou o princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Segundo ele, o seu caso não foi tratado de forma imparcial e equitativa nem num prazo razoável. A este respeito, alega, em substância, que o seu nome esteve inscrito nas listas em causa durante mais de cinco anos e que, ao não ter formulado todas as suas alegações na inscrição inicial, o Conselho alargou o prazo de tratamento dessa inscrição, violando o direito a que os seus assuntos fossem tratados num prazo razoável e o dever de boa administração.
- 50 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 51 A título preliminar, importa recordar que o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais prevê o seguinte:
- «1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
- a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;

- b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
- c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

[...]»

- 52 Por outro lado, segundo a jurisprudência, no âmbito da adoção de medidas restritivas, o Conselho está sujeito à obrigação de respeitar o referido princípio da boa administração, o qual está associado, segundo jurisprudência constante, à obrigação de a instituição competente examinar, com diligência e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto (v. Acórdão de 30 de junho de 2016, *Al Matri/Conselho*, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 58 e jurisprudência referida).
- 53 No caso em apreço, há que constatar, desde logo, que, com a sua argumentação, o recorrente apenas contesta o facto de o seu nome continuar inscrito nas listas em causa, não contestando o facto de ter sido ouvido antes de essas medidas terem sido tomadas contra si, nem o facto de ter podido aceder ao seu processo administrativo, nem que os atos controvertidos estão suficientemente fundamentados nos termos do artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais.
- 54 Em primeiro lugar, quanto ao argumento do recorrente de que, ao voltar a inscrever e a manter o seu nome nas listas em causa, o Conselho violou o princípio da boa administração, resulta dos n.ºs 43 e 44, *supra*, que o Conselho podia validamente voltar a inscrever e manter o nome do recorrente nas referidas listas, após as ter reapreciado. Consequentemente, a referida argumentação deve ser rejeitada.
- 55 Em seguida, quanto às alegações do recorrente relativas ao não tratamento do seu caso de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável pelo Conselho, importa salientar que o facto, mencionado pelo recorrente, de o seu nome aparecer durante um longo período nas listas em causa não permite, por si só, considerar que o seu caso foi objeto de um tratamento parcial, iníquo ou num prazo não razoável pelo Conselho quando adotou os atos impugnados. Por outro lado, cabe recordar que os atos impugnados foram adotados com base no artigo 29.º TUE, que atribui competência ao Conselho para adotar decisões que definem a posição da União sobre questões específicas de natureza geográfica ou temática (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2013, *Anboubá/Conselho*, T-592/11, não publicado, EU:T:2013:427, n.º 41). O simples facto de o nome do recorrente aparecer nas listas em causa não basta para pôr em causa a imparcialidade do Conselho.
- 56 Em todo o caso, é forçoso constatar que o recorrente não apresenta elementos específicos em apoio das suas alegações, pelo que devem ser afastadas.
- 57 Por último, quanto ao argumento do recorrente de que o Conselho não podia basear a decisão de reinscrição do seu nome nas listas em causa em fundamentos que poderia ter invocado aquando da inscrição inicial do nome nas referidas listas, saliente-se que, à luz dos fundamentos de anulação da decisão de primeira inscrição do nome nessas listas pelo Acórdão de 13 de novembro de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), nada impedia o Conselho de efetuar essa reinscrição pelos mesmos fundamentos, desde que esta assentasse em elementos de prova diferentes daqueles que o Tribunal Geral considerou insuficientes para justificar a aplicação das medidas controvertidas ao recorrente. Consequentemente, esta argumentação deve ser rejeitada.
- 58 Resulta de todo o exposto que a segunda objeção do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira objeção, baseada na violação do direito a um recurso efetivo e dos princípios da autoridade do caso julgado e da segurança jurídica

- 59 O recorrente sustenta, por um lado, que o Conselho violou o seu direito a um recurso efetivo, com a reinscrição do seu nome nas listas em causa, após o Tribunal Geral ter anulado a inscrição inicial desse nome nas referidas listas. Em sua opinião, essa reinscrição priva a petição, no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), de «qualquer valor prático».
- 60 O recorrente alega, por outro lado, que o Conselho violou os princípios da autoridade do caso julgado e da segurança jurídica ao voltar a inscrever o seu nome nas listas em causa, após o Tribunal Geral ter anulado a inscrição inicial desse nome nas referidas listas.
- 61 O Conselho refuta os argumentos do recorrente.
- 62 Em primeiro lugar, recorde-se que o princípio da proteção jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito da União, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), bem como no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais (Acórdão de 21 de março de 2012, Fulmen/Conselho, T-439/10 e T-440/10, EU:T:2012:142, n.º 87).
- 63 Desde logo, é de notar que os argumentos do recorrente relativos ao facto de o Conselho ter voltado a inscrever o seu nome nas listas em causa, após a anulação da inscrição inicial do mesmo nome, foram já rejeitados nos n.ºs 43 e 44, *supra*.
- 64 Seguidamente, quanto à argumentação do recorrente segundo a qual a petição inicial no processo que deu origem ao Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), foi privada de «qualquer valor prático», há que considerar que a decisão de reinscrição e de manutenção do nome do recorrente nas listas em causa não põe em causa a eficácia do recurso que deu origem ao referido acórdão. Com efeito, esse acórdão teve como consequência a supressão retroativa do nome dessas listas. Todavia, como resulta do n.º 93 do referido acórdão, o Conselho, no âmbito de um novo exame, podia voltar a inscrever o nome nas referidas listas com base em fundamentos cabalmente demonstrados.
- 65 Por último, é forçoso constatar que o recorrente fez uso do seu direito de interpor o presente recurso dos atos impugnados perante o juiz da União, ao abrigo do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, lido em conjugação com o artigo 263.º, quarto e sexto parágrafos, TFUE. Consequentemente, o recorrente não pode invocar a violação do seu direito a um recurso efetivo.
- 66 Resulta do exposto que os argumentos do recorrente relativos à violação do direito a um recurso efetivo devem ser rejeitados.
- 67 Em segundo lugar, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, os acórdãos de anulação proferidos pelos tribunais da União fazem, assim que transitados, caso julgado. Este abrange não apenas o dispositivo do acórdão de anulação mas também a fundamentação que a este conduziu e que constitui a sua base de sustentação necessária, na medida em que são indispensáveis para determinar o sentido exato do que foi deliberado no dispositivo (Acórdão de 3 de outubro de 2000, Industrie des poudres sphériques/Conselho, C-458/98 P, EU:C:2000:531, n.º 81; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2009, ThyssenKrupp Stainless/Comissão, T-24/07, EU:T:2009:236, n.ºs 113 e 140). Quando, na sequência de um acórdão de anulação, adote um novo ato, o autor do ato anulado deve respeitar não apenas o dispositivo do acórdão mas também a fundamentação que a este conduziu e que constitui a sua base de sustentação necessária, garantindo, assim, que o novo ato não esteja ferido das mesmas irregularidades que foram identificadas no acórdão de anulação (v., neste

sentido, Acórdãos de 5 de setembro de 2014, *Éditions Odile Jacob/Comissão*, T-471/11, EU:T:2014:739, n.º 56, e de 6 de março de 2003, *Interporc/Comissão*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, n.ºs 29 e 30 e jurisprudência referida).

- 68 No entanto, a força de caso julgado de um acórdão abrange apenas os elementos de facto e de direito que foram efetiva ou necessariamente julgados (Acórdão de 19 de fevereiro de 1991, *Itália/Comissão*, C-281/89, EU:C:1991:59, n.º 14). Assim, o artigo 266.º TFUE só obriga a instituição da qual emana o ato anulado nos limites do necessário para garantir a execução do acórdão de anulação. Além disso, o autor do ato pode invocar na nova decisão fundamentos diferentes daqueles em que fundou a sua primeira decisão (v., neste sentido, Acórdão de 6 de março de 2003, *Interporc/Comissão*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, n.ºs 30 a 32).
- 69 No caso vertente, o recorrente alega que o Conselho violou os princípios da autoridade do caso julgado e da segurança jurídica ao voltar a inscrever o seu nome nas listas em causa, após o Tribunal Geral ter anulado a inscrição inicial desse nome nas referidas listas. Ora, basta recordar que o facto de o Tribunal Geral ter decidido, no Acórdão de 13 de novembro de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), que o Conselho não tinha fundamentado suficientemente os critérios com base nos quais a referida inscrição inicial tinha sido adotada é irrelevante para a validade das decisões de reinscrição e de manutenção posteriores desse nome nas referidas listas que se baseiam em critérios e elementos de prova diferentes. Com efeito, contrariamente ao que alega o recorrente, para justificar estas últimas decisões, o Conselho invoca, nos atos impugnados, um fundamento diferente, ou seja, o do empresário influente que exerce atividades na Síria, bem como a sua associação ao regime sírio.
- 70 Por outro lado, no que respeita à violação do princípio da segurança jurídica alegada pelo recorrente, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, este princípio implica que a legislação da União seja certa e que a sua aplicação seja previsível para os particulares (v. Acórdãos de 22 de junho de 2006, *Bélgica e Forum 187/Comissão*, C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, n.º 69, e de 14 de outubro de 2010, *Nuova Agricast e Cofra/Comissão*, C-67/09 P, EU:C:2010:607, n.º 77).
- 71 No caso em apreço, importa recordar de novo que o Conselho podia, na sequência do Acórdão de 13 de novembro de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), decidir voltar a inscrever o nome do recorrente nas listas em causa. Com efeito, o Conselho pode, nos termos do artigo 266.º TFUE, sanar as irregularidades declaradas no acórdão de anulação, adotando, na sequência de um novo exame, uma nova decisão de inscrição com base em fundamentos cabalmente demonstrados. De resto, o Tribunal Geral manteve os efeitos da decisão e do regulamento através dos quais o nome do recorrente tinha sido inscrito inicialmente nas referidas listas, até ao termo do prazo de recurso, para que o Conselho pudesse suprir atempadamente as irregularidades declaradas no acórdão em questão e evitar a afetação da eficácia de medidas de congelamento de fundos suscetíveis de, no futuro, serem tomadas contra o recorrente (Acórdão de 13 de novembro de 2014, *Kaddour I*, T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947, n.ºs 92 e 93).
- 72 Apesar de o Conselho não ter interposto recurso do Acórdão de 13 de novembro de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), e de não ter aproveitado a oportunidade proporcionada pelo Tribunal Geral para voltar a inscrever o nome do recorrente nas listas em causa no prazo de recurso, que terminou em 23 de janeiro de 2015, estas circunstâncias não podem ter criado no recorrente a expectativa de o seu nome não voltar a ser inscrito nas referidas listas. Com efeito, por um lado, a não interposição de recurso do referido acórdão não podia, de modo algum, ser interpretada como uma renúncia do Conselho à reinscrição do nome do recorrente nas listas, dado que o Tribunal Geral indicou expressamente que cabia a este último decidir das medidas de execução desse acórdão, que podiam consistir numa reinscrição com base em fundamentos cabalmente demonstrados. Por outro lado, a manutenção dos efeitos da primeira inscrição até ao termo do prazo de recurso destinava-se unicamente a evitar que o recorrente transferisse os seus fundos para fora da União antes de o Conselho poder suprir as irregularidades declaradas no referido acórdão. No entanto, o Conselho não tinha a obrigação de voltar a inscrever o nome do recorrente dentro desse prazo, o qual, em

determinadas circunstâncias, pode ser insuficiente para o Conselho proceder a verificações e sanar as referidas irregularidades, nomeadamente quando tal implique reunir elementos de prova adicionais, como no presente caso.

- 73 Nestas circunstâncias, não se pode acusar o Conselho de ter violado os princípios da autoridade do caso julgado e da segurança jurídica.
- 74 Atendendo às considerações expostas, há que julgar improcedente a terceira objeção do primeiro fundamento e o primeiro fundamento na sua totalidade.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 266.º TFUE

- 75 O recorrente sustenta que, por força do artigo 266.º TFUE, o Conselho devia ter corrigido os erros identificados pelo Tribunal Geral no Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), ou suprimir o seu nome das listas em causa. No entanto, em sua opinião, o Conselho contornou esse acórdão ao voltar a inscrever o seu nome nas referidas listas com base nos mesmos critérios jurídicos, fundamentos e elementos de prova que os utilizados na inscrição inicial do nome nessas listas. Alega que o Conselho não tomou as medidas necessárias para suprir as irregularidades apuradas pelo Tribunal Geral na referida inscrição inicial, nos termos do artigo 266.º TFUE.
- 76 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 77 De acordo com o artigo 266.º TFUE, a instituição de que emana o ato anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão de anulação.
- 78 Com a anulação parcial do Regulamento n.º 36/2012, do Regulamento de Execução n.º 363/2013 e da Decisão 2013/255, incumbia ao Conselho proceder, com base no artigo 266.º TFUE, a um novo exame dos factos, a fim de apreciar a necessidade de voltar a inscrever o nome nas referidas listas, com base em novos fundamentos cabalmente demonstrados [v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2015, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conselho, T-95/14, EU:T:2015:433, n.º 63 (não publicado) e jurisprudência referida].
- 79 Há que recordar, antes de mais, que, no Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), o Tribunal Geral considerou que o Conselho não tinha provado que o recorrente tinha uma relação profissional com Maher Al-Assad nem que prestava apoio financeiro ao regime sírio e, por isso, anulou o Regulamento n.º 36/2012, o Regulamento de Execução n.º 363/2013 e a Decisão 2013/255, com efeitos a partir de 23 de janeiro de 2015, na parte aplicável ao recorrente.
- 80 Seguidamente, há que considerar que o segundo fundamento assenta numa interpretação errada do artigo 266.º TFUE. Com efeito, importa salientar, por um lado, que a supressão do nome do recorrente das listas em causa é a consequência do acórdão de anulação, segundo o qual os atos anulados são eliminados retroativamente da ordem jurídica da União. Por outro lado, como resulta da jurisprudência referida no n.º 78, *supra*, o referido artigo não se opõe à possibilidade de o Conselho voltar a inscrever o nome do recorrente naquelas listas com base em fundamentos diferentes daqueles em que se baseou a inscrição inicial do nome nas mesmas listas.
- 81 Assim, na sequência do Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), o Conselho podia validamente decidir voltar a inscrever o nome do recorrente nas listas em causa, como resulta dos n.ºs 72 e 73, *supra*. A este respeito, importa recordar que o Tribunal Geral indicou, no n.º 93 desse acórdão, que o Conselho podia sanar as violações apuradas no acórdão de anulação, adotando novas medidas restritivas contra o recorrente. O Tribunal Geral manteve, de resto, os efeitos da inscrição inicial do nome nas referidas listas até ao termo do prazo de recurso,

para que o Conselho pudesse sanar tempestivamente as irregularidades apuradas nesse acórdão e evitar a afetação da eficácia de medidas de congelamento de fundos suscetíveis de, no futuro, serem tomadas contra o recorrente.

- 82 Ora, nos atos impugnados, que mantêm o nome do recorrente nas listas em causa, o Conselho aplicou critérios diferentes e baseou-se em fundamentos também diferentes. Com efeito, por um lado, a exposição de motivos da decisão de manutenção assenta no critério relativo à associação, ao benefício e ao apoio ao regime sírio nos termos do artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255 e do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 36/2012 e no critério do empresário influente que exerce atividades na Síria, a que se refere o artigo 27.º, n.º 2, o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255 e o artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012. Por outro lado, visto que os fundamentos da decisão de manutenção, a saber, «importante homem de negócios que exerce atividades na Síria, com interesses e/ou atividades nos setores das telecomunicações, do petróleo e da indústria do plástico e estreitas relações de negócios com Maher Al Assad», não figuram no Regulamento n.º 36/2012, no Regulamento de Execução n.º 363/2013 nem na Decisão 2013/255, na parte que lhe era aplicável, com efeitos a partir de 23 de janeiro de 2015, não foram sujeitos à fiscalização do Tribunal Geral no Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947).
- 83 Em todo o caso, cabe recordar que, como resulta do n.º 93 do Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), o Conselho, no âmbito de um novo exame, tem a possibilidade de voltar a inscrever o nome do recorrente nas listas em causa com base em fundamentos cabalmente demonstrados. Assim, uma decisão de manutenção do nome do recorrente nas referidas listas adotada com base nos mesmos fundamentos que os acolhidos na primeira inscrição pode ser suficiente para justificar a referida inscrição, desde que os elementos de prova apresentados pelo Conselho constituam suporte bastante dos referidos fundamentos.
- 84 Quanto ao argumento do recorrente de que as novas alegações do Conselho se baseiam em factos, provas ou circunstâncias que foram julgadas insuficientes pelo Tribunal Geral no seu Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), há que notar que esta questão se prende antes com a procedência dos fundamentos estabelecidos contra o recorrente e, por conseguinte, com a legalidade material do ato controvertido. Este argumento deve, portanto, ser considerado inoperante por ser aduzido em apoio do segundo fundamento.
- 85 Consequentemente, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação

- 86 O recorrente sustenta, antes de mais, que o Conselho manteve a inscrição do seu nome nas listas em causa com base nas mesmas alegações que as que justificaram a inscrição inicial do seu nome nas listas, a saber, o apoio financeiro que presta ao regime sírio (v. n.º 5, *supra*). Em seguida, alega que o Conselho não apresentou elementos de prova suscetíveis de demonstrar a procedência dos fundamentos da manutenção dessa inscrição. Por último, nega ser atualmente um empresário influente na Síria.
- 87 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 88 Segundo jurisprudência constante, a eficácia da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais exige, nomeadamente, que, ao fiscalizar a legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de inscrever ou de manter o nome de uma determinada pessoa nas listas de pessoas alvo de sanções, o juiz da União se certifique de que essa decisão assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que assenta essa decisão, de forma que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber se esses

motivos, ou, pelo menos, um deles, considerado por si só suficiente para basear essa mesma decisão, têm fundamento (Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119).

- 89 Cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento. As informações ou os elementos apresentados pela autoridade em questão devem alicerçar os motivos invocados contra a pessoa em causa. Se esses elementos não permitirem concluir que um motivo tem fundamento, o juiz da União rejeita-o como suporte da decisão de inscrição ou de manutenção da inscrição em causa (Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 121 a 123).
- 90 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a apreciação da procedência dos fundamentos de uma inscrição deve ser feita examinando os elementos de prova, não de forma isolada mas no contexto em que se inserem (Acórdãos de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 51, e de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 50).
- 91 Além disso, tendo em conta a situação na Síria, o Conselho respeita o ónus da prova que lhe incumbe, se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida de congelamento dos seus fundos e o regime combatido (Acórdão de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho, C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 53).
- 92 No presente caso, recorde-se que a manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa se baseia em dois fundamentos distintos, a saber, por um lado, na sua qualidade de empresário influente (critério do empresário influente que exerce atividades na Síria) e, por outro, nas relações comerciais estreitas que mantém com Maher Al-Assad (critério da associação ao regime). Daqui resulta que, através das suas atividades comerciais, o recorrente beneficia, segundo os atos impugnados, do regime sírio e apoia-o (critério da associação e do benefício decorrente do regime).
- 93 Ademais, é forçoso constatar que, como recordado nos n.ºs 35 e 36, *supra*, ser um empresário influente que exerce atividades na Síria constitui, segundo o artigo 27.º, n.º 2, e o artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada, por último, pela Decisão 2015/1836, um dos critérios jurídicos da aplicação de medidas restritivas e, por conseguinte, da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa.
- 94 É certo que, de acordo com o artigo 27.º, n.º 3, e o artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme aplicável no caso em apreço, os nomes de empresários influentes que exercem atividades na Síria não são inscritos nem mantidos na lista em causa se existirem informações suficientes de que esses membros não estão, ou deixaram de estar, associados ao regime sírio, não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas restritivas.
- 95 O recorrente alega, em primeiro lugar, que o Conselho errou ao manter a inscrição do seu nome nas listas em causa com base nos mesmos fundamentos que os que justificaram a inscrição inicial desse nome nas referidas listas, a saber, a sua parceria com Maher Al-Assad e seu apoio financeiro ao regime sírio.
- 96 No caso em apreço, há que salientar que, como resulta dos n.ºs 82 e 83, *supra*, os fundamentos da manutenção do nome do recorrente nas listas em causa não correspondem aos fundamentos da inscrição inicial desse nome nas referidas listas. Com efeito, os fundamentos «importante homem de negócios da Síria, com interesses e/ou atividades nos setores das telecomunicações, do petróleo e da indústria do plástico e estreitas relações de negócios com Maher Al-Assad», são diferentes dos que

fundamentaram a referida inscrição inicial. Assim, não só os critérios de inscrição nas listas mas também os fundamentos acolhidos pelo Conselho a seu respeito foram alterados entre, por um lado, a inscrição inicial e, por outro, a reinscrição e a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.

- 97 Em todo o caso, cabe recordar que uma decisão de manutenção do nome do recorrente nas listas em causa adotada com base nos mesmos motivos que os acolhidos na primeira inscrição pode ser suficiente para justificar a referida inscrição, desde que os elementos de prova apresentados pelo Conselho fundamentem cabalmente os referidos motivos (v., por analogia, Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I, T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947, n.º 93).
- 98 Consequentemente, há que rejeitar o argumento do recorrente de que o Conselho errou ao manter a inscrição do seu nome nas listas em causa com base nos mesmos fundamentos que justificaram a inscrição inicial desse nome nas referidas listas.
- 99 O recorrente sustenta, em segundo lugar, que o Conselho não apresentou novos elementos de prova ou suscetíveis de demonstrar a procedência dos fundamentos da inscrição do seu nome nas referidas listas, nomeadamente a sua associação a Maher Al-Assad e o seu apoio ao regime sírio.
- 100 A título preliminar, importa recordar que, no Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), o Tribunal Geral considerou que a reinscrição do nome do recorrente nas listas em causa era justificada pelo facto de o Conselho ter apresentado um conjunto de indícios precisos e concordantes, suscetível de revelar que o recorrente mantinha ligações com certas figuras-chave do regime sírio, como Maher Al-Assad.
- 101 Por outro lado, no caso em apreço, importa observar que o Conselho enviou aos representantes do recorrente, para justificar a manutenção do nome nas listas em causa, o documento COREU, de 20 de maio de 2016, com a referência PESC/0049/16 — ST 9478/16, e os documentos com a referência 430/16 a 435/16 RELEX. Trata-se de vários documentos que comportam elementos de informação acessíveis ao público, destinados a esclarecer, segundo o Conselho, o contexto geral e pessoal respeitante ao recorrente. Em especial, o documento COREU, de 20 de maio de 2016, contém uma explicação dos novos fundamentos acolhidos contra o recorrente e elementos de informação apresentados em apoio dessa fundamentação. Esses elementos de informação são, nomeadamente, ligações para os sítios Internet do Washington Institute, da Jamestown Foundation, do WorldCrunch, do *The New York Sun*, *Lebanon Wire*, *Middle East Transparent*, de Recherches sur le terrorisme, do Shabab Kurd, *Ya Libnan* e da Syrian Democratic Union Organization, que publicam artigos sobre o recorrente. No que respeita aos documentos com a referência 430/16 a 435/16 RELEX, estes contêm novos artigos de imprensa citados no documento COREU, de 20 de maio de 2016, e publicados nos sítios Internet do Shabab Kurd, *Ya Libnan*, Writtingcompany, WorldCrunch e da Syrian Democratic Union Organization, bem como um relatório de solvência de uma sociedade de transporte de veículos automóveis e de camionetas, apresentado em dezembro de 2015 pela Orbis.
- 102 Ora, há que observar que os documentos em causa, contrariamente ao que sustenta o recorrente, fornecem elementos de informação distintos, provenientes de fontes abertas e públicas variadas e diferentes das que o Tribunal Geral considerou no Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), como sendo um conjunto de indícios que permitem justificar a reinscrição do nome do recorrente nas listas em causa. A única semelhança que existe entre os referidos documentos e a documentação fornecida pelo Conselho para fundamentar essa reinscrição é a de que essas informações coincidem quanto ao facto de o recorrente fazer parte do núcleo da classe económica dirigente na Síria, devido à gestão dos negócios de Maher Al-Assad, e quanto ao carácter incontestável das suas ligações com o regime sírio, uma vez que, através das suas atividades comerciais e profissionais, exerce uma influência determinante sobre o primeiro círculo de dirigentes desse regime.

103 Em especial, importa notar o seguinte:

- em primeiro lugar, o documento com a referência 433/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 27 de março de 2005 no blogue Writtingcompany, relativo à falência de um banco libanês, identifica o recorrente como «encarregado de negócios (officer manager) do Lt. Col. Maher Al-Assad». De igual modo, o documento com a referência 431/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 9 de fevereiro de 2013 no sítio Internet da *Ya Libnan*, contém a afirmação de que «um apartamento de 2,5 milhões de dólares em Beirute, sob o controlo de Maher, foi transferido sem custos para o seu encarregado de negócios, Khaled Kaddour»;
- em seguida, o documento com a referência 432/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 26 de novembro de 2015 no sítio Internet da WorldCrunch, contém as afirmações de que «[o] clã dos oligarcas sírios inclui igualmente Maher Al-Assad, o irmão do presidente e seus súbditos Mohamad Hamcho, Samer Debs e Khaled Kaddour» e que, «em troca da participação do Estado, estes empresários transferem parte dos seus lucros»;
- por outro lado, o documento com a referência 430/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 27 de março de 2012 no sítio Internet da Shabab Kurd, faz referência a uma lista de membros do «grupo económico privado de Maher Al-Assad», que descreve o recorrente como «[o] braço direito de Maher Al-Assad». Neste artigo, também se menciona que o recorrente «[é] dono de uma fábrica de plásticos e de uma empresa especializada em adjudicações externas para o exército»;
- além disso, o documento com a referência 434/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 3 de junho de 2015 no sítio Internet da Syrian Democratic Union Organization, intitulado «A nova máfia síria de Maher Al-Assad», contém a afirmação de que, «no que respeita à corrupção de Maher Al-Assad fora da Síria, esta passava por Mirza Nitham Eddin e pelo seu genro, Khaled Nasser Kaddour, que formam “o organismo de gestores” dos seus negócios no estrangeiro»;
- por último, o documento com a referência 435/16 RELEX contém um relatório de solvência apresentado em dezembro de 2015 pela Orbis, relativo a uma sociedade de transporte de veículos automóveis e de camionetas, pertencente a Ayman Jaber e constituída em 2010, na qual o recorrente detém uma participação significativa, a saber, 40% das ações da referida sociedade.

104 Por conseguinte, há que considerar que, contrariamente ao que sustenta o recorrente, o Conselho apresentou, no âmbito do presente processo, novos documentos que se revelaram pertinentes para justificar os fundamentos da manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.

105 Em terceiro lugar, o recorrente contesta a verdade das informações constantes dos documentos em causa e sustenta que os mesmos carecem de força probatória.

106 A este respeito, é de notar, antes de mais, que o recorrente contesta a veracidade das informações constantes dos documentos em causa, mas não fornece elementos em apoio dessa contestação, além do seu próprio depoimento junto à petição.

107 Em seguida, no que respeita à fiabilidade das informações prestadas pelo Conselho, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a atividade do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral se rege pelo princípio da livre apreciação das provas e o único critério para apreciar o valor das provas apresentadas reside na sua credibilidade. Além disso, para apreciar o valor probatório de um documento, há que verificar a verosimilhança da informação nele contida, tomando em consideração, nomeadamente, a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração e o seu destinatário, e questionar-se se, dado o seu conteúdo, esse documento parece ser razoável e fiável (v., neste sentido, Acórdão de 27 de setembro de 2012, *Shell Petroleum e o./Comissão*, T-343/06, EU:T:2012:478, n.º 161 e jurisprudência referida).

- 108 Ora, há que salientar que, como resulta do n.º 101, *supra*, cada fonte de informação digital, acessível ao público, fornece elementos de informação diferentes e todas estas fontes vão, em substância, no sentido de identificar o recorrente como membro do núcleo da classe económica dirigente na Síria, devido às suas atividades comerciais e à sua gestão dos assuntos de Maher Al-Assad, beneficiando assim do regime sírio, em particular no atual contexto de guerra civil. Por outro lado, há que salientar que esta documentação foi publicada em diferentes datas e mesmo, no que respeita a alguns artigos, antes da eclosão da crise síria, e que, já nesta fase, o recorrente era considerado associado a Maher Al-Assad.
- 109 Por último, esta documentação não só corroborou as informações consideradas pelo Tribunal Geral, no Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), como um conjunto de indícios, precisos e concordantes, suscetível de revelar que o recorrente mantinha ligações com certas figuras-chave do regime sírio, como Maher Al-Assad, mas também trouxe informações novas e atuais, suscetíveis de justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.
- 110 Com efeito, designadamente, o documento com a referência 430/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 27 de março de 2012 no sítio Internet da Shabab Kurd, descreve algumas atividades comerciais do recorrente, nomeadamente, o facto de ser proprietário de «uma fábrica de plásticos e de uma empresa especializada em adjudicações externas para o exército». Por outro lado, o documento com a referência 434/16 RELEX, a saber, um artigo publicado em 3 de junho de 2015 no sítio Internet da Syrian Democratic Union Organization, sublinha a relação de negócios e o vínculo de parentesco do recorrente com Mirza Nitham Eddin, a saber, que o recorrente é cunhado deste, relação, aliás, reconhecida pelo próprio recorrente na petição. Ademais, neste último artigo, refere-se que o recorrente é o gestor dos negócios de Maher Al-Assad no estrangeiro. Além disso, o documento com a referência 435/16 RELEX, a saber, o relatório de solvência realizado em dezembro de 2015 pela Orbis, salienta que o recorrente detém uma participação significativa numa sociedade de transporte de veículos automóveis e de camionetas pertencente a A. Jaber, empresário sírio, cujo nome também está inscrito nas listas em causa, o que não foi posto em causa no Acórdão de 26 de outubro de 2016, Jaber/Conselho (T-154/15, não publicado, EU:T:2016:629). A este respeito, o recorrente limita-se a afirmar, sem negar a sua participação nem apresentar elementos de prova em contrário, que esta sociedade nunca esteve em atividade nem realizou operações comerciais. Consequentemente, nada permite pôr em causa a fiabilidade dessas informações.
- 111 Daqui resulta que a argumentação do recorrente que põe em causa a veracidade das informações constantes desses documentos e a fiabilidade destes últimos deve ser julgada improcedente.
- 112 Em quarto lugar, o recorrente contesta as alegações do Conselho relativas aos fundamentos de manutenção da inscrição do seu nome nas listas em causa com base em extratos do seu próprio depoimento junto à petição. Convida igualmente o Tribunal Geral a «examinar na íntegra as provas apresentadas».
- 113 A este respeito, cabe recordar que, embora a petição possa ser sustentada e completada, no que respeita a aspetos específicos, por remissões para passagens bem determinadas de documentos que lhe estão anexados, uma remissão global para outros documentos, mesmo anexados à petição, não pode compensar a falta de elementos essenciais na petição. Não cabe ao Tribunal Geral procurar e identificar, nos anexos, os fundamentos e os argumentos que poderia considerar como o fundamento do recurso, uma vez que os anexos têm uma função puramente probatória e instrumental (v. Despacho de 19 de maio de 2008, TF1/Comissão, T-144/04, EU:T:2008:155, n.º 29 e jurisprudência referida; Acórdão de 25 de outubro de 2012, Arbos/Comissão, T-161/06, não publicado, EU:T:2012:573, n.º 23).
- 114 Por conseguinte, o Tribunal Geral examinará apenas os extratos do depoimento do recorrente expressamente mencionados e analisados na petição, devendo as remissões integrais para o referido depoimento ser consideradas inadmissíveis.

- 115 No que se refere aos extratos do seu depoimento mencionados e analisados na petição, o recorrente afirma, em primeiro lugar, que não há nenhuma relação profissional ou comercial entre si e Maher Al-Assad e que nunca apoiou nem ocupou cargos políticos no Governo. Afirma, em seguida, que a sua «anterior» fortuna e os seus interesses comerciais não resultam de vantagens ou de favores concedidos pelo regime sírio, mas sim das suas próprias iniciativas empresariais (nomeadamente no setor do tabaco). Contesta, ainda, a realidade das suas alegadas atividades nos setores das telecomunicações, do petróleo e da indústria de matérias plásticas. Sustenta, por outro lado, que nunca celebrou contratos com o Governo nem efetuou nenhum tipo de transação das quais recebesse comissões. Afirma, por último, ser agora um empresário sem influência, dado que os seus interesses comerciais foram destruídos com o início da guerra. Em apoio do seu depoimento, junta fotocópias de fotografias que são supostas demonstrar a destruição da sua fábrica de tabaco.
- 116 A este respeito, o recorrente limita-se a apresentar o seu depoimento e fotocópias de fotografias a preto e branco, de má qualidade, daquilo que parece ser um edifício destruído, sem fornecer o menor elemento suscetível de pôr em causa as alegações do Conselho ou a documentação em que este se baseou no caso em apreço. Com efeito, o recorrente podia ter apresentado estatutos, contratos ou outros documentos que atestassem as suas atividades comerciais ou profissionais ou, ainda, a cessação de atividades. Por outro lado, há que assinalar que este depoimento, proveniente do próprio recorrente, tem um valor probatório reduzido.
- 117 Consequentemente, é forçoso constatar que o recorrente não apresentou nenhum elemento suscetível de pôr em causa a procedência dos fundamentos acolhidos para a manutenção da inscrição do seu nome nas listas em causa. Pelo contrário, reconheceu, nos seus articulados, ter sido na Síria um empresário influente antes da eclosão da guerra.
- 118 Além disso, como referido nos n.ºs 101, 103, 109 e 110, *supra*, o Conselho apresentou uma série de documentos de várias origens, suscetíveis de demonstrar que o recorrente estava associado ao regime sírio instituído, o que justificava a manutenção do seu nome nas listas em causa.
- 119 Com efeito, há que recordar que o Conselho enviou aos representantes do recorrente, por cartas de 30 de maio e 26 de julho de 2016, cópia dos novos documentos e elementos de informação (documento COREU, de 20 de maio de 2016, com a referência PESC/0049/16 — ST 9478/16, e os documentos com as referências 430/16 a 435/16 RELEX) relativos à manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa e à alteração da exposição de motivos que fundamentam essa inscrição (n.ºs 25 e 27, *supra*). Esta nova documentação contém, por um lado, novos indícios e novas informações sobre o recorrente, respeitantes aos indícios já julgados no Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), suficientes para sustentar os fundamentos acolhidos pelo Conselho para justificar a reinscrição do referido nome naquelas listas (v. n.ºs 101, 103 e 110, *supra*), e, por outro, informações que corroboram os indícios já apresentados pelo Conselho na referida reinscrição.
- 120 Ademais, o Conselho anexou à contestação outros artigos de imprensa provenientes de diversas fontes. Esses artigos afirmam que a elite económica síria era maioritariamente constituída por empresários escolhidos por Bachar Al-Assad e pelo seu círculo familiar alargado e que essa elite prosperou ao beneficiar dos favores do regime. Assim, importa considerar que o Conselho podia ter em consideração esses elementos, não para fundamentar *ex post* os atos controvertidos mas como indícios que permitiam demonstrar que, dado o contexto em que esses atos foram adotados, a sua fundamentação era suficiente (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 62).
- 121 Há, assim, que considerar que a globalidade destes documentos constitui um conjunto de indícios na aceção do Acórdão de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho (C-630/13 P, EU:C:2015:247, n.º 52), igualmente suscetível de justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.

- 122 Resulta do exposto que o Conselho apresentou um conjunto de indícios precisos e concordantes, na aceção da jurisprudência referida no n.º 91, *supra*, suscetível de revelar que o recorrente mantinha ligações com certas figuras-chave do regime sírio, como Maher Al-Assad. Há, portanto, que concluir que o segundo fundamento que sustenta a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa estava suficientemente fundamentado.
- 123 Por outro lado, segundo a jurisprudência, tratando-se de uma decisão de adoção de medidas restritivas, tendo em conta a sua natureza preventiva, se o juiz da União considerar que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, em si, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de isso não acontecer com outros desses motivos não justifica a anulação da referida decisão (v. Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 124 No caso em apreço, tendo o segundo fundamento de manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa, a saber, as suas relações profissionais estreitas com Maher Al-Assad, sido devidamente demonstrado pelo Conselho e sendo uma base suficiente de inscrição nos termos do critério legal fixado no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255 e no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, não é necessário apreciar a procedência do primeiro fundamento.
- 125 Contudo, cabe referir, a título puramente exaustivo, que o Conselho apresentou igualmente novos indícios para demonstrar que o recorrente era um empresário influente, nomeadamente, o indício relativo ao facto de ser proprietário de uma fábrica de plásticos e de uma empresa especializada em adjudicações externas para o exército, bem como o indício relativo à sua participação de 40% no capital de uma sociedade de transporte de veículos automóveis com A. Jaber, empresário influente também inscrito nas listas em causa. Além disso, no seu depoimento apresentado em anexo à petição, o próprio recorrente reconheceu ser na Síria um empresário influente antes da eclosão da guerra, sem fornecer elementos que permitam considerar que deixou de ser o caso.
- 126 Ora, como decorre do artigo 27.º, n.º 3, e do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, os nomes dos empresários influentes não serão incluídos nem mantidos nas listas de pessoas constantes do anexo I da referida decisão se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associados ao regime, não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas. A este respeito, há que observar que, à parte o depoimento do recorrente, que, como indicado no n.º 116, *supra*, não pode ser considerado uma prova suficiente, não resulta dos autos do processo que o recorrente já não está associado ao regime, e, por conseguinte, o Conselho não errou ao inscrevê-lo nas listas em causa com base no critério «empresário influente» estabelecido pelas referidas disposições.
- 127 Por outro lado, importa recordar que as medidas previstas no artigo 27.º, n.º 2, e no artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada, por último, pela Decisão 2015/1836, se referem aos «principais empresários que exercem atividades na Síria», bem como às «pessoas a eles associadas, incluídas na lista constante do anexo I». Ora, dado que, por um lado, como resulta do Acórdão de 26 de outubro de 2016, Jaber/Conselho (T-154/15, não publicado, EU:T:2016:629, n.º 109), o Conselho apresentou elementos suficientes para provar que A. Jaber tinha sido corretamente inscrito nas listas em causa e, por outro, como resulta dos elementos fornecidos *in casu* pelo Conselho, o recorrente está associado a A. Jaber, K. Kaddour é suscetível de estar associado ao regime, na aceção do artigo 27.º, n.º 2, e do artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255. Além disso, nenhum elemento dos autos poderá pôr em causa esta conclusão. Pelo contrário, tal como já referido, o recorrente está associado a A. Jaber, visto que são ambos acionistas maioritários, com 40% do capital, de uma sociedade de transportes.
- 128 Atendendo às considerações expostas, há que julgar improcedente o terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação de direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade

- 129 O recorrente alega, por um lado, que a manutenção do seu nome nas listas em causa, na sequência da anulação da inscrição inicial do nome nas referidas listas, constitui uma violação dos seus direitos ao respeito da reputação e da propriedade, consagrados nos artigos 7.º e 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais e nos artigos 1.º e 8.º da CEDH, respetivamente. Sustenta, por outro lado, que as medidas adotadas contra si são desproporcionadas, porque, em primeiro lugar, o Conselho não conseguiu demonstrar a procedência dos fundamentos invocados a este respeito, em segundo lugar, estas medidas não terão efeitos sobre o regime sírio, visto que ele não faz parte do mesmo e não ocupa uma posição influente, e, em terceiro lugar, as referidas medidas causaram danos reais a si e à sua família.
- 130 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 131 Quanto, em primeiro lugar, ao argumento do recorrente relativo à violação do direito de propriedade que lhe assiste, importa referir que este direito faz parte dos princípios gerais do direito da União e encontra-se consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais (v. Acórdão de 13 de setembro de 2013, Makhlouf/Conselho, T-383/11, EU:T:2013:431, n.º 96 e jurisprudência referida).
- 132 Contudo, segundo jurisprudência constante, o direito de propriedade não goza de proteção absoluta no direito da União. Consequentemente, podem ser impostas restrições ao exercício deste direito fundamental, desde que tais restrições correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela União e não constituam, face ao fim prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria essência do direito assim garantido [v., neste sentido, Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 121, e de 25 de junho de 2015, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conselho, T-95/14, EU:T:2015:433, n.º 59 (não publicado)].
- 133 Resulta daqui que, dada a importância primordial da proteção das populações civis na Síria, as restrições ao direito de propriedade evocadas pelo recorrente não são desproporcionadas (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 13 de setembro de 2013, Makhlouf/Conselho, T-383/11, EU:T:2013:431, n.º 106), tanto mais que a Decisão 2013/255 e o Regulamento n.º 36/2012 preveem algumas exceções que permitem às pessoas e às entidades alvo de medidas restritivas fazer face às despesas essenciais.
- 134 Com efeito, a Decisão 2013/255 e o Regulamento n.º 36/2012 preveem a possibilidade de autorizar a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou satisfazer determinados compromissos, de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos e de rever periodicamente a composição das listas, a fim de permitir que as pessoas e entidades que já não preenchem os critérios para figurar na lista controvertida dela sejam retiradas (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2013, Makhlouf/Conselho, T-383/11, EU:T:2013:431, n.ºs 102 e 105).
- 135 A este respeito, há que salientar que o recorrente nunca mencionou a necessidade de ter acesso à totalidade ou a parte dos fundos congelados.
- 136 Consequentemente, este argumento deve ser rejeitado.
- 137 No que diz respeito, em segundo lugar, ao argumento do recorrente relativo à violação do direito à reputação, há que recordar que este direito não é uma prerrogativa absoluta 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 comporta, por definição, efeitos que

afetam a reputação da pessoa ou da entidade que aquela visa, causando assim prejuízos a esta última. A importância dos objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas em causa é, porém, suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para as pessoas ou as entidades em questão (v., neste sentido, Acórdão de 25 de março de 2015, *Central Bank of Iran/Conselho*, T-563/12, EU:T:2015:187, n.º 115).

- 138 Por outro lado, e em todo o caso, cabe constatar que, como salientou o Conselho, o recorrente não apresenta nenhum elemento suscetível de demonstrar que as medidas tomadas contra si atentaram contra a sua reputação, e, por conseguinte, há que julgar improcedentes as suas alegações.
- 139 No que diz respeito, em terceiro lugar, ao argumento do recorrente relativo à violação do princípio da proporcionalidade, resulta de jurisprudência constante que o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e 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 excedam o que é necessário para os atingir [Acórdãos de 15 de novembro de 2012, *Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa*, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 122; de 25 de junho de 2015, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Conselho*, T-95/14, EU:T:2015:433, n.º 60 (não publicado); e de 14 de março de 2017, *Bank Tejarat/Conselho*, T-346/15, não publicado, EU:T:2017:164, n.º 149].
- 140 É verdade que as medidas restritivas adotadas contra o recorrente restringem em certa medida os seus direitos, uma vez que ele não pode, nomeadamente, dispor dos fundos eventualmente situados no território da União, nem transferi-los para a União, salvo ao abrigo de autorizações especiais. De igual modo, as medidas dirigidas ao recorrente podem eventualmente suscitar uma certa desconfiança ou suspeita sobre si nos seus parceiros e clientes.
- 141 No entanto, resulta da apreciação do terceiro fundamento que o Conselho, com razão, manteve o nome do recorrente nas listas em causa com base nas relações profissionais com figuras-chave do regime, designadamente com Maher Al-Assad. Consequentemente, o recorrente deve ser considerado um empresário influente que exerce atividades na Síria.
- 142 A decisão de manter o nome do recorrente nas listas em causa, desde que baseada no critério da associação do recorrente ao regime sírio devido às suas relações profissionais estreitas com Maher Al-Assad e, por conseguinte, ao seu apoio ao referido regime, é apta a alcançar o objetivo de interesse geral prosseguido pela política de medidas restritivas adotada pelo Conselho, a saber, o fim da repressão exercida contra a população civil na Síria, que causou a morte a milhares de civis. Este objetivo inscreve-se no âmbito mais geral dos esforços ligados à manutenção da paz e da segurança internacional, previstos no artigo 21.º TUE, que visa as disposições da ação externa da União, pelo que é legítimo.
- 143 Quanto ao caráter alegadamente desproporcionado da manutenção do nome do recorrente nas listas em causa, cabe recordar, como decorre dos n.ºs 133 e 134, *supra*, que o artigo 28.º, n.º 6, da Decisão 2013/255, na versão alterada, prevê a possibilidade, por um lado, de autorizar a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou satisfazer determinados compromissos e, por outro, de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos (v., por analogia, Acórdãos de 3 de setembro de 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão*, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 364, e de 15 de novembro de 2012, *Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa*, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 127).
- 144 Além disso, deve ter-se em conta que a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa não pode ser qualificada de desproporcionada devido a um alegado caráter potencialmente ilimitado. Com efeito, essa manutenção é objeto de revisão periódica (no mínimo anual), a fim de garantir que as pessoas e entidades que já não preenchem os critérios para figurar nas referidas listas delas sejam

retiradas (v., por analogia, Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 365, e de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 129).

- 145 Quanto aos danos alegados pelo recorrente, pretensamente causados pela manutenção da inscrição do seu nome nas listas em causa, segundo os quais as suas empresas foram destruídas e tanto a sua vida como a da sua família estão em perigo, há que salientar, antes de mais, que o recorrente não apresentou um pedido de indemnização destes danos na sua petição.
- 146 A este respeito, e em todo o caso, importa observar em seguida que, a fim de demonstrar a existência dos alegados danos, o recorrente limitou-se a apresentar o seu próprio depoimento, bem como fotocópias de fotografias a preto e branco, de má qualidade, daquilo que parece ser um edifício destruído. Assim, os elementos de prova apresentados pelo recorrente não são suficientes para demonstrar a existência desses danos.
- 147 Por último, há que recordar que a importância dos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados é suscetível de justificar que estes pudessem ter tido consequências negativas, mesmo consideráveis, para o recorrente, sem que isso afete a sua legalidade (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 191).
- 148 Daqui resulta que, dada a importância primordial da manutenção da paz e da segurança internacionais, as restrições ao direito de propriedade e da reputação do recorrente eventualmente causadas pelos atos impugnados são justificadas por um objetivo de interesse geral e não são desproporcionadas aos fins prosseguidos.
- 149 Atendendo às considerações expostas, há que julgar improcedente o quarto fundamento, relativo à violação de direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação

- 150 O recorrente alega que o Conselho violou o princípio da não discriminação ao ter tratado a manutenção da inscrição do seu nome nas listas em causa da mesma maneira que a dos nomes de M. Hamcho e de A. Jaber nas referidas listas. Defende, a este respeito, que o referido princípio implica não só que os casos semelhantes sejam tratados da mesma maneira mas também que os casos diferentes sejam tratados de maneira diferente. Em seu entender, embora seja certo que consultou o mesmo representante legal que M. Hamcho e A. Jaber, não é menos verdade que os factos que lhe são imputados e a sua situação profissional são completamente diferentes dos factos imputados àqueles e da situação profissional dos mesmos.
- 151 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 152 De acordo com a jurisprudência, o princípio da igualdade de tratamento, que constitui um princípio fundamental de direito, proíbe que situações comparáveis sejam tratadas de maneira diferente ou que situações diferentes sejam tratadas de maneira igual, salvo se esse tratamento for objetivamente justificado (Acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 56).
- 153 No caso em apreço, importa notar que, como foi invocado pelo Conselho na sua defesa, foram aplicadas medidas controvertidas ao recorrente, na sequência de uma avaliação individual baseada em elementos de prova concretos. Com efeito, os fundamentos e os elementos de prova em que o Conselho se baseou para manter a inscrição do nome do recorrente nas listas em causa diferem, como o mesmo reconheceu, dos fundamentos e dos elementos de prova em que essa instituição se

baseou para manter a inscrição dos nomes de M. Hamcho e de A. Jaber nas referidas listas. É certo que os nomes destas três pessoas foram inscritos nessas listas devido às atividades comerciais exercidas, dado que, mesmo que as respetivas atividades sejam diferentes, beneficiam do regime sírio e apoiam-no (critério dos empresários influentes que exercem atividades na Síria). No entanto, nada indica que o Conselho tenha tratado a situação do recorrente da mesma maneira que as de M. Hamcho e A. Jaber.

154 Consequentemente, o presente fundamento deve ser julgado improcedente.

155 Assim, há que julgar improcedente o quinto fundamento e, por conseguinte, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

156 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas suas próprias despesas e nas despesas do Conselho, em conformidade com o pedido deste último.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **Khaled Kaddour é condenado a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 31 de maio de 2018.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio	1
Quanto à inscrição inicial do nome do recorrente nas listas de pessoas alvo de medidas restritivas	2
Quanto à reinscrição e à manutenção do nome do recorrente nas listas de pessoas alvo de medidas restritivas	4
Tramitação processual e pedidos das partes	5
Questão de direito	6
Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um desvio de poder e à violação dos princípios da boa administração, da autoridade do caso julgado assim como da segurança jurídica e do direito a um recurso efetivo	6
Quanto à primeira objeção, baseada em desvio de poder	7
Quanto à segunda objeção, baseada na violação do princípio da boa administração	8
Quanto à terceira objeção, baseada na violação do direito a um recurso efetivo e dos princípios da autoridade do caso julgado e da segurança jurídica	10
Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 266.º TFUE	12
Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação	13
Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação de direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade	20
Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do princípio da não discriminação	22
Quanto às despesas	23