



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

8 de julho de 2020*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra a Síria — Congelamento de fundos — Erro de apreciação»

No processo T-186/19,

Khaled Zubedi, residente em Damasco, Síria, representado por M. Lester, QC, e M. O’Kane, solicitador,
recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por V. Piessevaux e A. Limonet, na qualidade de agentes,
recorrido,

que tem por objeto, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, um pedido de anulação da Decisão de Execução (PESC) 2019/87 do Conselho, de 21 de janeiro de 2019, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2019, L 18 I, p. 13), e do Regulamento de Execução (UE) 2019/85 do Conselho, de 21 de janeiro de 2019, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2019, L 18 I, p. 4), na parte em que esses atos são aplicáveis ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: S. Gervasoni, presidente, L. Madise e J. Martín y Pérez de Nanclares (relator), juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

Acórdão¹

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Khaled Zubedi, é um empresário de nacionalidade síria que tem atividade comercial no setor imobiliário.

[*Omissis*]

* Língua do processo: inglês.

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

- 8 Em 12 de outubro de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/1836, que altera a Decisão 2013/255 (JO 2015, L 266, p. 75). Na mesma data, adotou o Regulamento (UE) 2015/1828, que altera o Regulamento n.º 36/2012 (JO 2015, L 266, p. 1).
- 9 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», e «[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».
- 10 A redação dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255 foi alterada pela Decisão 2015/1836. Esses artigos passaram a prever restrições à entrada ou ao trânsito no território dos Estados-Membros e o congelamento dos fundos dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», salvo se existirem «informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associad[o]s ao regime ou não exercem influência sobre o mesmo nem representam um risco real de contornarem as medidas».

[*Omissis*]

Questão de direito

[*Omissis*]

- 36 Há que lembrar que os critérios gerais de inscrição enunciados no artigo 27.º, n.º 1, e no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255, reproduzidos, no que respeita ao congelamento de fundos, no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, preveem que as pessoas e as entidades que beneficiem das políticas levadas a cabo pelo regime sírio ou que o apoiem serão objeto de medidas restritivas. Do mesmo modo, o artigo 27.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, e o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, da referida decisão, reproduzidos, no que respeita ao congelamento de fundos, no artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), e n.º 1-B, do referido regulamento, dispõem que a categoria dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» é objeto de medidas restritivas, salvo se existirem informações suficientes que permitam concluir que não estão, ou deixaram de estar, associados ao regime ou não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas.
- 37 Além disso, como referido no n.º 12, *supra*, os fundamentos para a inscrição do nome do recorrente nas listas em causa estão redigidos da seguinte forma:
- «Importante homem de negócios ativo na Síria, com investimentos significativos no setor da construção, incluindo uma participação de 50 % na Zub[e]di and [Kalai] LLC, que está a construir a cidade turística de luxo Grand Town, à qual o regime concedeu um acordo de 45 anos em troca de 19-21 % das suas receitas. Nessa qualidade, está ligado a Nader [Kalai]. Khaled al-Zub[edi] beneficia do regime e/ou apoia o regime através das suas atividades empresariais, especialmente através desta participação no empreendimento Grand Town.»
- 38 Deve-se inferir daí que o nome do recorrente foi incluído nas listas em causa, em primeiro lugar, devido ao seu estatuto de importante homem de negócios ativo na Síria e, em segundo lugar, devido à sua ligação ao regime sírio.

- 39 Por outras palavras, a inscrição do nome do recorrente baseia-se, por um lado, no critério definido no n.º 2, alínea a), do artigo 27.º e do artigo 28.º da Decisão 2013/255 e no n.º 1-A, alínea a), do artigo 15.º do Regulamento n.º 36/2012 (critério de ser um dos principais empresários que exercem atividades na Síria) e, por outro, no critério definido no n.º 1 do artigo 27.º e do artigo 28.º da referida decisão e no n.º 1, alínea a), do artigo 15.º do referido regulamento (critério da associação com o regime).
- 40 É à luz destas considerações que se deve examinar o fundamento único invocado pelo recorrente e, antes de mais, a primeira alegação, que visa, em substância, pôr em causa o primeiro fundamento de inscrição, a saber, o de o recorrente ser um dos principais empresários que exercem atividades na Síria.
- 41 A este respeito, refira-se que o recorrente admite ser um homem de negócios, mas nega ser um «importante» homem de negócios e, como tal, pertencer a uma «elite dos principais empresários que exercem atividades na Síria».

[*Omissis*]

- 66 Por último, o recorrente alega, em substância, que o Conselho tinha de demonstrar a existência de uma ligação entre ele e o regime sírio.
- 67 A este respeito, refira-se que a jurisprudência em que o recorrente se baseia foi proferida num contexto legislativo diferente do existente no momento da adoção dos atos impugnados. Em particular, o Acórdão de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho (C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 52), que exigia que o Conselho apresentasse ao juiz da União um conjunto de provas precisas e coerentes que permitissem demonstrar a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida de congelamento de fundos e o regime que estava a ser combatido, inseria-se num contexto legislativo específico, a saber, o que resultou da Decisão 2013/255, antes da sua alteração, em 2015, pela Decisão 2015/1836, em que os únicos critérios que existiam para a inscrição do nome de uma pessoa nas listas em causa eram, precisamente, as ligações estreitas ao regime sírio, o apoio a este e/ou o benefício obtido deste.
- 68 Contudo, no caso presente, a inclusão do nome do recorrente nas listas em causa ocorreu no contexto legislativo da Decisão 2013/255, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2015/1836. Com base nisso, a Decisão 2015/1836 introduziu nomeadamente como critério de inscrição objetivo, autónomo e suficiente o dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», pelo que o Conselho deixou de ter de demonstrar a existência de uma ligação entre essa categoria de pessoas e o regime sírio, nem entre essa categoria de pessoas e o apoio dado a esse regime nem o benefício obtido deste, dado que ser um dos principais empresários que exercem atividades na Síria basta para a aplicação das medidas restritivas em causa a uma pessoa [v., neste sentido, Acórdãos de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho, C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.º 38, e de 4 de abril de 2019, Sharif/Conselho, T-5/17, EU:T:2019:216, n.ºs 55 e 56 (não publicados); e Despacho de 11 de setembro de 2019, Haswani/Conselho, T-231/15 RENV, não publicado, EU:T:2019:589, n.º 56].
- 69 Neste sentido, o Tribunal Geral considerou que se podia deduzir do critério relativo à qualidade de «principais empresários que exercem atividades na Síria» uma presunção ilidível de ligação ao regime sírio (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, Sharif/Conselho, T-5/17, EU:T:2019:216, n.º 106, e Despacho de 11 de setembro de 2019, Haswani/Conselho, T-231/15 RENV, não publicado, EU:T:2019:589, n.º 60). Esta presunção é aplicável se o Conselho lograr demonstrar que a pessoa não é apenas um empresário que exerce atividades na Síria, mas também que pode ser qualificada de influente. Com efeito, como resulta dos termos do considerando 6 da Decisão 2015/1836, tal como recordados no n.º 9, *supra*, é a influência que esta categoria de pessoas é suscetível de exercer sobre o regime sírio que o Conselho pretende explorar, levando-os, através das medidas restritivas que adota

contra eles, a exercer pressão sobre o regime sírio para que altere a sua política de repressão. Assim, quando o Conselho tenha conseguido demonstrar a influência que um empresário pode exercer sobre o referido regime, presume-se a associação entre essa pessoa e o regime sírio.

- 70 Além disso, há que lembrar que o respeito das regras do ónus e da administração da prova em matéria de medidas restritivas pelo Tribunal Geral implica que este respeite o princípio jurisprudencial referido no n.º 31, *supra*, e recordado pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho (C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.ºs 48 a 50), segundo o qual, em substância, o ónus da prova cabe à instituição em caso de impugnação do mérito dos fundamentos de inscrição. O Tribunal de Justiça considerou, assim, que o ónus da prova da existência de informações suficientes, na aceção do artigo 27.º, n.º 3, e do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, que permitissem concluir que o recorrente não estava, ou tinha deixado de estar, ligado ao regime sírio, que não exercia influência sobre o mesmo e que não representava um risco real de contornar as medidas restritivas adotadas contra esse regime não cabia ao recorrente (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de junho de 2018, Makhlouf/Conselho, C-458/17 P, não publicado, EU:C:2018:441, n.º 86, e de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho, C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.ºs 50 e 51).
- 71 Não se pode, pois, impor ao recorrente um nível de prova excessivo para ilidir a presunção de ligação ao regime sírio. Assim, há que considerar que o recorrente conseguiu ilidir essa presunção se apresentar argumentos ou prova suscetíveis de pôr seriamente em causa a fiabilidade da prova apresentada pelo Conselho ou a sua apreciação, nomeadamente à luz dos requisitos previstos no artigo 27.º, n.º 3, e no artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, ou se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios da inexistência ou do desaparecimento da ligação ao referido regime, da falta de influência sobre o referido regime ou de que não representa um risco real de contornar as medidas restritivas, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 3, e com o artigo 28.º, n.º 3, da decisão.
- 72 No caso presente, no entanto, o recorrente não conseguiu ilidir a presunção de ligação ao regime sírio. Com efeito, por um lado, refira-se que, no âmbito da primeira alegação, o recorrente não apresentou nenhum argumento ou prova que pudesse suscitar dúvidas quanto à fiabilidade da prova apresentada pelo Conselho ou quanto à apreciação que dela deveria ser feita, nem mencionou nenhum indício concreto que permitisse ao Tribunal Geral considerar que não existia, ou tinha deixado de existir, associação entre ele e esse regime, que não exercia influência sobre esse regime ou que não representava um risco real de contornar as medidas restritivas. Por outro lado, mesmo tendo em conta os argumentos apresentados pelo recorrente no âmbito da terceira alegação e que visam pôr em causa o segundo fundamento de inscrição, relativo à associação ao regime em causa, tal como referido no artigo 27.º, n.º 1, e no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255, não se pode considerar que o recorrente tenha apresentado provas capazes de ilidir essa presunção.
- 73 Com efeito, não se pode deixar de observar que o recorrente nega a existência da sua ligação ao regime sírio e a sua influência sobre ele, mas confirma a sua participação no projeto «Grand Town», ao qual está associado o Ministério do Turismo sírio.
- 74 Em face do exposto, há que concluir que o fundamento para a inscrição do nome do recorrente nas listas em causa com base no seu estatuto de importante homem de negócios ativo na Síria está suficientemente sustentado, de modo que, à luz desse critério, essa inscrição é fundada. Improcede, portanto, a primeira alegação.

[*Omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

- 1) **Nega-se provimento ao recurso.**
- 2) **Khaled Zubedi suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**

Assinaturas