



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

23 de setembro de 2020*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra a Síria — Congelamento de fundos — Erro de apreciação — Direito de propriedade — Proporcionalidade — Ofensa à reputação — Determinação dos critérios de inscrição»

No processo T-510/18,

Khaled Kaddour, residente em Damasco (Síria), representado por V. Davies, V. Wilkinson, solicitors, R. Blakeley, barrister, e M. Lester, QC,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por V. Piessevaux e T. Haas, 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) 2018/778 do Conselho, de 28 de maio de 2018, que altera a Decisão 2013/255/PESC, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2018, L 131, p. 16), e do Regulamento de Execução (UE) 2018/774 do Conselho, de 28 de maio de 2018, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 36/2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria (JO 2018, L 131, p. 1), na parte em que estes atos visam o recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

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

secretário: E. Artemiou, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de março de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão¹

I. Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Khaled Kaddour, é um empresário de nacionalidade síria, que desenvolve uma atividade comercial, designadamente, no domínio das telecomunicações e do petróleo.

[Omissis]

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

[Omissis]

- 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).
- 21 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 [conseguiu] 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».
- 22 A redação dos artigos 27.º e 28.º da Decisão 2013/255 foi alterada pela Decisão 2015/1836. Estes artigos passaram a prever restrições à entrada ou ao trânsito no território dos Estados-Membros e o congelamento dos fundos dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» salvo se existirem «informações suficientes que permitam concluir que [essas pessoas] não estão, ou deixaram de estar, associadas ao regime, não exercem influência sobre o mesmo ou não representam um risco real de contornarem as medidas».
- 23 O Regulamento 2015/1828 alterou, nomeadamente, a redação do artigo 15.º do Regulamento n.º 36/2012 a fim de nele integrar os novos critérios de inscrição definidos pela Decisão 2015/1836 e introduzidos na Decisão 2013/255.

[Omissis]

2. Quanto aos fundamentos de inclusão e à determinação dos critérios de inclusão

- 66 Tendo em conta que, na audiência, o recorrente e o Conselho trocaram argumentos sobre a questão de saber se o nome do recorrente tinha sido mantido nas listas em causa devido a dois ou a três fundamentos de inscrição, o Tribunal Geral considera necessário fazer as seguintes precisões.

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

67 No caso vertente, como resulta do n.º 27, *supra*, os fundamentos de inscrição do nome do recorrente nas listas em causa não foram alterados face à Decisão 2016/850 e ao Regulamento de Execução 2016/840, e são os seguintes:

«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.»

68 Segundo o artigo 28.º, n.º 1, n.º 2, alínea a), e n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836:

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

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

a) principais empresários que exercem atividades na Síria; [...]

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

69 O artigo 15.º, n.º 1, alínea a), n.º 1-A, alínea a), e n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, está redigido em termos quase idênticos.

70 À luz da formulação dos fundamentos de inscrição do nome do recorrente e da formulação dos critérios de inscrição, há que considerar que, no caso vertente, foram utilizados três fundamentos de inscrição a seu respeito. O primeiro parágrafo, que corresponde ao primeiro fundamento, é relativo à qualidade de importante homem de negócios da Síria, o segundo parágrafo, que corresponde ao segundo fundamento, diz respeito ao benefício retirado do regime sírio e ao apoio a este prestado e o terceiro parágrafo, que corresponde ao terceiro fundamento, é relativo à ligação com o regime sírio.

71 Daqui resulta que o primeiro fundamento de inscrição do nome do recorrente nas listas em causa se baseia no critério legal definido no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e no artigo 15.º, n.º 1-A, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828 (critério dos principais empresários que exercem atividades na Síria) e que o segundo e terceiro fundamentos de inscrição do nome do recorrente se baseiam no critério legal definido no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828 (critério de associação com o regime) devido ao benefício que retira do regime sírio e do apoio que lhe presta, ou à sua ligação com M. Al-Assad, figura-chave do regime sírio.

- 72 Na medida em que o Conselho alegou, na audiência, que não havia que interpretar a referência aos benefícios obtidos com o regime sírio e ao apoio prestado ao referido regime como um terceiro fundamento de inscrição do nome do recorrente nas listas em causa, ao que o recorrente não se opôs, o Tribunal Geral considera útil proceder aos esclarecimentos que se seguem.
- 73 O benefício retirado do regime sírio ou o apoio a este prestado constitui um critério jurídico autónomo, previsto no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, que deve, a este título, distinguir-se do dos «principais empresários que exercem atividades na Síria» e previsto no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da referida decisão, ou ainda do critério da associação a pessoas pertencentes ao referido regime, previsto no artigo 28.º, n.º 1, desta mesma decisão.
- 74 Isto resulta dos próprios termos do artigo 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836. Este prevê, no seu n.º 1, o congelamento de fundos e de recursos económicos de três categorias de pessoas, a saber, em primeiro lugar, as que são responsáveis pela repressão violenta da população civil, em segundo lugar, as que beneficiem do regime ou o apoiem e, em terceiro lugar, as que lhes estão associadas. No seu n.º 2, prevê o congelamento de fundos e recursos económicos de uma série de categorias de pessoas, entre as quais os principais empresários que exercem atividades na Síria. O n.º 1 e o n.º 2 do artigo 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, visam, portanto, em princípio, categorias diferentes de pessoas, o que é confirmado pela possibilidade apenas oferecida às pessoas abrangidas pelo artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, de invocarem o n.º 3 desta disposição, que permite a estas últimas, em determinadas condições, não terem o seu nome inscrito ou mantido nas listas em causa.
- 75 A interpretação literal desta disposição está em conformidade com o contexto da sua adoção e com o objetivo por ela prosseguido (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de novembro de 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, n.º 12, e de 10 de março de 2005, *easyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, n.º 21). Com efeito, importa recordar, antes de mais, que resulta do considerando 5 da Decisão 2015/1836 que o Conselho estabeleceu uma série de categorias de pessoas, introduzidas no artigo 28.º, n.º 2, da Decisão 2013/255, a fim de reforçar, mantendo uma abordagem focalizada e diferenciada, as medidas restritivas já existentes que pretendia manter. Assim, exprimiu claramente a sua vontade de acrescentar critérios de inscrição aos já existentes e previstos no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255. Em seguida, a Decisão 2015/1836, que introduziu o n.º 3 do artigo 28.º da Decisão 2013/255, pretendeu abranger apenas estas novas categorias de pessoas, como resulta do considerando 14 da referida decisão. Por último, importa salientar que a possibilidade dada pelo artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255 não tinha equivalente no artigo 28.º da referida Decisão 2013/255 antes da alteração desta pela Decisão 2015/1836.
- 76 O facto de o artigo 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, prever diferentes categorias de pessoas não significa, no entanto, que uma pessoa não possa estar abrangida por várias categorias. Tal significa, em contrapartida, que, quando o Conselho decide inscrever ou manter o nome de uma pessoa nas listas em causa, deve determinar, à luz dos elementos de prova de que dispõe, a categoria ou as categorias pelas quais essa pessoa pode estar abrangida. A este respeito, deve interrogar-se sobre o critério ou os critérios que pretende adotar para inscrever ou manter o nome de uma pessoa nas listas em causa, por um lado, e sobre a questão de saber se dispõe de um conjunto de indícios, suficientemente concretos, precisos e concordantes suscetível de demonstrar a justeza de cada um dos fundamentos de inscrição, baseados no critério ou nos critérios que escolheu, por outro.
- 77 A este respeito, não se pode excluir que, para uma determinada pessoa, os fundamentos de inscrição se sobreponham em certa medida, no sentido de que uma pessoa pode ser qualificada como um dos principais empresários que exercem atividades na Síria e ser considerada como alguém que dele beneficia, no âmbito das suas atividades, ou que o apoia através dessas mesmas atividades. Isto resulta precisamente do facto de, como foi estabelecido no considerando 6 da Decisão 2015/1836, a estreita

associação com o regime e o apoio dado a este por esta categoria de pessoas serem uma das razões pelas quais o Conselho decidiu criar esta categoria. Não é menos verdade que se tratam, mesmo nesta hipótese, de critérios distintos.

- 78 Com efeito, a jurisprudência reconheceu que a Decisão 2015/1836 introduziu como critério de inscrição objetivo, autónomo e suficiente, o critério dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», pelo que o Conselho está não está obrigado a demonstrar a existência de uma ligação entre essa categoria de pessoas e o regime sírio, nem entre essa categoria de pessoas e o apoio prestado a esse regime ou o benefício deste retirado, na medida em 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; de 4 de abril de 2019, Sharif/Conselho, T-5/17, EU:T:2019:216, n.ºs 55 e 56, e Despacho de 11 de setembro de 2019, Haswani/Conselho, T-231/15 RENV, não publicado, EU:T:2019:589, n.º 56).
- 79 Daqui decorre que, quando o Conselho decide inscrever o nome de uma pessoa devido ao seu estatuto como um dos principais empresários que exercem atividades na Síria, não é obrigado a precisar, nos fundamentos de inscrição dessa pessoa, que esta beneficia ou apoia o regime sírio. Se o fizer, é porque pretende aplicar-lhe também o critério previsto no artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255. Esta interpretação é a mais adequada para garantir o efeito útil de cada um dos números do artigo 28.º da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e permitir às pessoas incluídas na lista determinar com precisão com base em que critérios o seu nome foi inscrito ou mantido nas listas em causa.
- 80 Por conseguinte, se o Conselho referir, explicitamente, nos fundamentos de inscrição do nome de uma pessoa, o benefício ou o apoio que a mesma presta ao regime sírio, isso implica que o Conselho demonstre, através de um conjunto de indícios concretos, precisos e concordantes, de que forma a pessoa apoia ou retira vantagem do regime sírio. Neste sentido, embora o Conselho considere que o benefício ou o apoio ao regime sírio decorre das atividades exercidas por uma pessoa qualificada, além disso, como um dos principais empresários que exercem atividades na Síria, os elementos de prova que o Conselho deve possuir e que pode ser levado a apresentar para demonstrar o benefício ou o apoio não são necessariamente os mesmos que permitem demonstrar a qualidade de «principais empresários que exercem atividades na Síria».
- 81 Daqui resulta que, no caso vertente, contrariamente ao que sustentou o Conselho, a referência aos benefícios resultantes do regime sírio e ao apoio ao referido regime pelo recorrente deve ser interpretada como um fundamento de inscrição do nome do recorrente nas listas em causa distinto do fundamento relativo ao seu estatuto como um dos principais empresários que exercem atividades na Síria e do fundamento relativo à sua associação com uma figura-chave do regime sírio. Por conseguinte, o Conselho deve estar em condições de demonstrar, através de um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes, a justeza do referido fundamento.
- 82 Feitas estas precisões e clarificações, há que verificar se, no caso vertente, o Conselho cometeu, como sustenta o recorrente, um erro de apreciação ao decidir manter o seu nome nas listas em causa.

3. Quanto ao erro de apreciação

[Omissis]

- 88 O Conselho recorda, em substância, que o nome do recorrente foi mantido, pelos atos impugnados, nas listas em causa com base nos mesmos fundamentos que se encontram na Decisão 2016/850 e no Regulamento de Execução 2016/840. Ora, no que respeita a esses atos de 2016, há que salientar que o Tribunal Geral declarou, no Acórdão de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316,

n.º 102), que os elementos de prova em que o Conselho se tinha apoiado para manter a inscrição do recorrente nas listas em causa constituíam um conjunto de indícios que permitiam justificar essa reinscrição. Além disso, o recorrente não apresentou nenhum elemento suscetível de pôr em causa a apreciação do Tribunal Geral que resulta do Acórdão de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316).

- 89 Assim, importa questionar a incidência, na análise do presente fundamento, do Acórdão de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), mas também do Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), na medida em que estes dois acórdãos analisaram os elementos de prova constantes do presente processo.
- 90 A este respeito, há que salientar que o artigo 30.º, n.º 3, da Decisão 2013/255 e o artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento n.º 36/2012 dispõem que, sendo apresentadas observações ou novos elementos de prova, o Conselho procede à avaliação da sua decisão e informa em conformidade a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa. Por outro lado, em conformidade com o artigo 32.º, n.º 4, do referido regulamento, as listas em causa devem ser reapreciadas a intervalos regulares e, pelo menos, de 12 em 12 meses.
- 91 Resulta da conjugação destas disposições que o Conselho pode, em qualquer reapreciação prévia à adoção de atos que mantenham o nome de uma pessoa inscrito nas listas em causa, ou mesmo a qualquer momento, ser levado a verificar, em função dos elementos de prova substanciais ou das observações que lhe sejam apresentadas, se a situação factual se alterou desde a inclusão do nome do recorrente ou desde uma reapreciação anterior, de tal modo que a sua designação deixa de se justificar (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.º 46, e de 27 de setembro de 2018, Ezz e o./Conselho, T-288/15, EU:T:2018:619, n.º 50).
- 92 Por outro lado, sem estar vinculado no sentido estrito sob o ponto de vista da autoridade do caso julgado, dado que o objeto dos recursos julgados improcedentes pelos Acórdãos de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), e de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), não é idêntico ao do presente recurso, o Tribunal Geral não se pode abstrair totalmente do raciocínio que desenvolveu nesses dois processos, que dizem respeito às mesmas partes e suscitam, no essencial, as mesmas questões jurídicas.
- 93 Todavia, nada permite presumir, sem um exame dos elementos de facto e de direito apresentados em apoio do presente recurso, que o Tribunal Geral alcançaria às mesmas conclusões a que chegou nos Acórdãos de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628), e de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (v., neste sentido, Acórdão de 27 de setembro de 2018, Ezz e o./Conselho, T-288/15, EU:T:2018:619, n.º 53).
- 94 Portanto, no caso vertente, não se pode excluir, sem proceder ao seu exame, que os elementos apresentados pelo recorrente no âmbito do seu fundamento sejam suscetíveis de demonstrar que foi erradamente que o Conselho decidiu, em 2018, a manutenção do seu nome nas listas em causa.

[Omissis]

a) Quanto à pertinência dos elementos de prova apresentados pelo Conselho

- 96 O recorrente põe em causa a pertinência dos elementos de prova apresentados pelo Conselho para demonstrar, em 2018, que a manutenção do seu nome nas listas em causa continuava a ser fundada.

- 97 Há que salientar que, em matéria de medidas restritivas tomadas no âmbito da luta contra o terrorismo, a questão relevante para a análise da manutenção de uma pessoa na lista controvertida é a de saber se, desde a inscrição do nome dessa pessoa na referida lista ou desde a revisão anterior, a situação factual mudou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão relativa à implicação da pessoa em questão em atividades terroristas (Acórdão 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 82). Além disso, foi precisado, no âmbito das medidas restritivas adotadas contra o Irão, que o Conselho não tem de apresentar factos novos, desde que os factos subjacentes à inscrição inicial na lista sejam relevantes e suficientes para manter a parte em causa nas listas (Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, C-225/17 P, EU:C:2018:720, n.º 182).
- 98 Por último, foi declarado que o Conselho é obrigado a apresentar novos elementos de prova para demonstrar a justeza da inscrição do nome de uma pessoa, caso o critério e os fundamentos dessa inscrição se tenham alterado (v., neste sentido, Despacho de 11 de setembro de 2019, Haswani/Conselho, T-231/15 RENV, não publicado, EU:T:2019:589, n.º 56).
- 99 Daqui resulta que, para justificar a manutenção do nome de uma pessoa nas listas em causa, o Conselho não está proibido de se basear nos mesmos elementos de prova que justificaram a inscrição inicial, a reinscrição ou a manutenção precedente do nome do recorrente nas listas em causa, desde que, por um lado, os fundamentos de inscrição não se tenham alterado e, por outro, o contexto não tenha evoluído de tal forma que esses elementos de prova se tenham tornado obsoletos.
- 100 A este respeito, importa ainda salientar que é inerente às medidas adotadas no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC) que estas sejam sujeitas a um reexame periódico e sejam aplicadas repetidamente em períodos posteriores. É notoriamente o caso quando, apesar das medidas restritivas anteriormente aplicadas, a situação geopolítica não evolui. Nessa situação, o Conselho tem de ter a possibilidade de continuar a aplicar as medidas necessárias, mesmo que a situação não se tenha alterado, desde que os factos que constituem a base para a manutenção das medidas restritivas continuem a justificar a sua aplicação no momento da sua adoção, em especial, que os factos sejam ainda suficientemente recentes (v., neste sentido, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, C-225/17 P, EU:C:2018:720, n.ºs 201 e 202).
- 101 Assim, no caso vertente, uma vez que, como referido no n.º 67, *supra*, os fundamentos de inscrição do nome do recorrente não foram alterados, apenas há que verificar se, nos autos submetidos ao Tribunal Geral, existem elementos que permitam pensar que a situação factual do recorrente ou a da Síria evoluíram de tal forma que os elementos de prova apresentados pelo Conselho para justificar a justeza da manutenção do nome do recorrente nas listas em causa em 2016 já não são pertinentes para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa em 2018.
- 102 A este respeito, por um lado, há que constatar que a situação na Síria não teve uma melhoria entre 2016 e 2018. As provas apresentadas pelo recorrente no âmbito da petição e destinadas a demonstrar que a situação económica na Síria é tal que é fantasista pensar que aquele é capaz de apoiar o regime com o pouco património que lhe resta não permitem considerar que o contexto sírio mudou de tal modo que a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa já não é justificada. Pelo contrário, o relatório de 2017 do grupo do Banco Mundial sobre as consequências económicas e sociais do conflito na Síria, o artigo do jornal *International Business Times*, de 14 de março de 2016, que trata dos custos de guerra na Síria para a Rússia e para os Estados Unidos e, por último, o artigo do jornal *Time*, de 9 de abril de 2018, que se propõe responder à questão de saber por que razão a guerra civil síria se torna ainda mais complexa, demonstram que a guerra na Síria continua a ser atual. Neste contexto, o Conselho e a União têm fundamento para manter as medidas restritivas que consideram necessárias para pressionar o regime sírio.

- 103 Por outro lado, embora o recorrente alegue que as suas atividades comerciais cessaram e que nunca esteve associado a M. Al-Assad, há que observar que já tinha evocado tais argumentos no âmbito do processo que deu origem ao Acórdão de 31 de maio de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, n.º 115), e que não apresentou, no âmbito dos seus articulados, nenhum indício de que a sua situação pessoal mudou entre 2016 e 2018. Quanto aos documentos apresentados pelo recorrente para demonstrar que o General Bilal era o chefe de gabinete de M. Al-Assad, importa notar que, sem prejuízo do exame da sua força probatória e da sua capacidade para pôr em causa os elementos de prova apresentados pelo Conselho, realizado no n.º 120, *infra*, estas provas só fazem referência ao referido general e não permitem, enquanto tais, demonstrar uma alteração concreta na situação do recorrente de que o Conselho poderia e deveria ter tido conhecimento no momento da adoção da decisão de manter o nome do recorrente nas listas em causa. Além disso, estes documentos visam pôr em causa este aspeto da relação entre o recorrente e M. Al-Assad, mas não dizem respeito às relações comerciais existentes entre estes últimos.
- 104 Por conseguinte, sem proceder a uma avaliação prévia nesta fase do raciocínio do Tribunal Geral da questão de saber se os elementos de prova apresentados pelo Conselho permitem efetivamente demonstrar a justeza, em 2018, dos fundamentos de inscrição do nome do recorrente nas listas em causa, o Conselho não estava obrigado a apresentar elementos de prova suplementares relativamente aos apresentados em 2016 devido a alterações na situação do recorrente ou na situação da Síria suscetíveis de justificar que o seu nome fosse retirado das listas em causa.
- 105 Por conseguinte, há que julgar improcedentes os argumentos apresentados pelo recorrente destinados a contestar a pertinência das provas apresentadas atendendo à sua antiguidade ou à falta de provas novas que as corroborem. Por outro lado, e em todo o caso, há que julgar improcedente o argumento do recorrente segundo o qual o Conselho não se podia basear em artigos que o Tribunal Geral, no âmbito do Acórdão de 13 de novembro de 2014, Kaddour I (T-654/11, não publicado, EU:T:2014:947), tinha considerado que não demonstravam a justeza dos fundamentos da sua inscrição. Com efeito, o Acórdão de 26 de outubro de 2016, Kaddour II (T-155/15, não publicado, EU:T:2016:628, n.º 78), já julgou improcedente este argumento relativo aos mesmos elementos de prova, recordando que cada processo intentado no Tribunal Geral dispõe dos seus próprios autos e que cada um desses autos é inteiramente autónomo. Assim, a circunstância de o Conselho apresentar, no presente processo, alguns dos documentos que o Tribunal Geral considerou, no âmbito de outro processo, como não satisfazendo o ónus da prova, não priva o Conselho da possibilidade de invocar esses documentos, entre outros elementos de prova, para efeitos da constituição de um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes suscetíveis de justificar a justeza da manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa.

[Omissis]

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 27.º, n.º 3, do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e do artigo 15.º, n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828

- 143 O recorrente considera que tem o direito de beneficiar das disposições do artigo 27.º, n.º 3, do artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, e do artigo 15.º, n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828.
- 144 A este respeito, os requisitos estabelecidos por estas disposições não são cumulativos, pelo que, contrariamente ao que sustenta o Conselho na contestação, pode invocar o benefício das referidas disposições desde que preencha um dos requisitos aí estabelecidos.

[Omissis]

- 147 A este respeito, importa recordar que, segundo o artigo 27.º, n.º 3, e o artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, as pessoas, entidades ou organismos de uma das categorias referidas nos n.ºs 2 desses artigos não são incluídas nem mantidas na lista de pessoas e entidades constantes do anexo I da Decisão 2013/255 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. Os mesmos requisitos foram retomados, no que respeita ao congelamento de fundos, no artigo 15.º, n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828.
- 148 No que respeita, antes de mais, ao argumento do recorrente segundo o qual estes requisitos são alternativos e não cumulativos, este requer uma interpretação destas disposições. Segundo a jurisprudência, há que interpretar as disposições tendo em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os seus objetivos (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de novembro de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, n.º 12, e de 10 de março de 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, n.º 21).
- 149 A este respeito, há que observar que os requisitos enumerados no artigo 27.º, n.º 3, e no artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, bem como no artigo 15.º, n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, estão separados pela conjunção coordenativa «ou». Esta conjunção pode, de um ponto de vista linguístico, ter um sentido alternativo ou cumulativo, e deve, portanto, ser lida no contexto em que é utilizada e à luz das finalidades do ato em causa [v., por analogia, Acórdão de 14 de maio de 2019, M e o. (Revogação do estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, n.º 102].
- 150 Ora, o objetivo prosseguido pelo regime de medidas restritivas instituído pela Decisão 2013/255 e pelo Regulamento de Execução n.º 36/2012 é proibir qualquer forma de apoio ao regime sírio para o pressionar a alterar a sua política de repressão da população civil. Para alcançar este objetivo, o Conselho adotou a Decisão 2015/1836, que altera a Decisão 2013/255, uma vez que registou, precisamente, que o regime sírio tentava contornar as medidas restritivas da União para continuar a financiar e apoiar a sua política de repressão violenta da população civil (considerando 4 da Decisão 2015/1836). Assim, para assegurar a eficácia das referidas medidas, o Conselho definiu determinadas categorias de pessoas e de entidades que são de particular importância para a realização desse objetivo (considerando 5 da Decisão 2015/1836), pessoas e entidades relativamente às quais deviam ser adotadas, nomeadamente, medidas de congelamento de fundos. Estas categorias de pessoas e entidades foram definidas tendo em conta a relação que apresentam com o regime, a influência que podem exercer sobre este ou o apoio, independentemente da forma que assumam, que são suscetíveis de lhe prestar (considerandos 6 a 12 da Decisão 2015/1836).
- 151 Por conseguinte, a formulação adotada no artigo 27.º, n.º 3, e no artigo 28.º, n.º 3, da Decisão 2013/255, conforme alterada pela Decisão 2015/1836, bem como no artigo 15.º, n.º 1-B, do Regulamento n.º 36/2012, conforme alterado pelo Regulamento 2015/1828, deve ser entendida no sentido de que reflete as diferentes maneiras pelas quais uma pessoa pode favorecer o regime sírio atualmente vigente sem que possam ser consideradas exclusivas umas das outras. Tendo em conta este contexto e o objetivo prosseguido pela Decisão 2013/255 e pelo Regulamento n.º 36/2012, os requisitos enumerados nestes diferentes artigos são necessariamente cumulativos.
- 152 Não podia ser de outra forma, sob pena de se correr o risco de esvaziar de sentido o regime de medidas restritivas em causa. Com efeito, isso equivaleria a admitir que uma pessoa ou uma entidade fosse retirada das listas em causa porque já não está associada ao regime quando, por exemplo, essa pessoa exerce influência sobre o regime ou está associada a um risco real de contorno.

[*Omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta 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.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de setembro de 2020.

Assinaturas