Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 20 de setembro de 2018 [1]

Processo C-313/17 P

George Haswani
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral — Admissibilidade — Procedimento de adaptação da petição — Necessidade de adaptar fundamentos e argumentos — Medidas restritivas tomadas contra a Síria — Lista de pessoas abrangidas pelo congelamento de fundos e recursos económicos — Inclusão do nome do recorrente»

I. Introdução

1. Qual é a margem de apreciação de que dispõe o Tribunal Geral da União Europeia para determinar se um recorrente deve apresentar fundamentos e argumentos adaptados quando, no âmbito de um recurso direto, esse recorrente ampliou os seus pedidos de anulação iniciais a um ato que tem o mesmo objeto e foi adotado no decurso da instância?

2. Esta é, em substância, a questão colocada pelo presente recurso interposto por G. Haswani contra o Acórdão do Tribunal Geral de 22 de março de 2017, Haswani/Conselho (T-231/15, não publicado, EU:T:2017:200) (a seguir «acórdão recorrido»), que declarou inadmissível o seu pedido de anulação da Decisão (PESC) 2016/850 [2] do Conselho, de 27 de maio de 2016, que altera a Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria, e do Regulamento de Execução (UE) 2016/840 [3] 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 (a seguir «atos de 27 de maio de 2016»).

3. Em princípio, a apresentação de novos pedidos e fundamentos é proibida. A segurança jurídica e a boa administração da justiça exigem uma formulação clara e precisa do pedido do recorrente perante os órgãos jurisdicionais da União. [4] No entanto, especialmente no âmbito das medidas restritivas da União, é frequente que o ato inicialmente impugnado seja substituído no decurso da instância. Esta situação pode permitir que as partes alterem as suas petições, adaptando os seus pedidos e, se for caso disso, os seus fundamentos e argumentos.

1 Língua original: francês.

2 JO 2016, L 141, p. 125.

3 JO 2016, L 141, p. 30.

4 O artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia prevê, designadamente, que devem constar da petição «as conclusões e uma exposição sumária dos respetivos fundamentos».

4. O presente processo dá ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar sobre o *modus operandi* do Tribunal Geral quando lhe é apresentado um requerimento de adaptação de pedidos, sem adaptação dos fundamentos e argumentos. O artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral [5], cuja interpretação está no cerne do presente litígio, prevê que o articulado de adaptação deve conter além dos pedidos adaptados, nomeadamente, «sendo caso disso, os fundamentos e argumentos adaptados». Assim, há que determinar o alcance do membro de frase «sendo caso disso».

5. O presente processo evidencia a tensão que possa existir entre, por um lado, o paralelismo das formas que liga as regras respeitantes à adaptação dos pedidos e dos fundamentos e argumentos às regras relativas à apresentação da petição inicial e, por outro, as exigências de economia processual, que visam evitar que o recorrente seja obrigado a interpor um novo recurso para cada ato que prorrogue ou altere uma decisão anterior adotada a seu respeito.

6. Para responder à questão que se coloca no presente processo, o Tribunal de Justiça será chamado a encontrar um justo equilíbrio entre estas regras e exigências, sopesando os diferentes princípios em jogo.

II. Atos controvertidos, tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

7. O recorrente é um homem de negócios de nacionalidade síria, engenheiro de formação, fundador da sociedade HESCO, especializada no setor do petróleo e gás.

8. Foram aplicadas medidas restritivas ao recorrente, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O seu nome foi acrescentado à lista constante do anexo I da Decisão 2013/255/PESC do Conselho, de 31 de maio de 2013, que impõe medidas restritivas contra a Síria [6], pela Decisão de Execução (PESC) 2015/383 do Conselho, de 6 de março de 2015 [7], e à lista constante do Anexo II do Regulamento n.º 36/2012 do Conselho, de 18 de janeiro de 2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria e revoga o Regulamento n.º 442/2011 [8], pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/375 [9] (a seguir «atos de 6 de março de 2015»). Em especial, o artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255 prevê o congelamento de todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas e entidades que beneficiem do regime ou o apoiem.

9. Pelos atos de 6 de março de 2015, os bens do recorrente foram congelados pelos seguintes motivos:

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

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

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

5 Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 4 de março de 2015 (JO 2015, L 105, p. 1). O artigo 1.º, ponto 7, das alterações a este regulamento, de 13 de julho de 2016 (JO 2016, L 217, p. 73), que entraram em vigor em 1 de setembro de 2016, alterou a numeração do artigo 86.º, n.ºs 3 a 6. Estes números passam a ser os n.ºs 4 a 7 do referido artigo. Embora o acórdão recorrido se refira à nova numeração do artigo 86.º, saliente-se que, por vezes, os articulados das partes, no presente recurso, indicam, erradamente, a antiga numeração, o que pode dar azo a confusões.

6 JO 2013, L 147, p. 14

7 JO 2015, L 64, p. 41

8 JO 2011, L 16, p. 1

9 JO 2015, L 64, p. 10

10. Em 5 de maio de 2015, o recorrente interpôs um recurso no Tribunal Geral com vista à anulação dos atos de 6 de março de 2015.

11. Em 28 de maio de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/837, que altera a Decisão 2013/255[10], prorrogando-a até 1 de junho de 2016 e alterando o seu anexo I. Na mesma data, o Conselho adotou também o Regulamento de Execução (UE) 2015/828, que dá execução ao Regulamento n.º 36/2012,[11] alterando o seu anexo II (a seguir «atos de 28 de maio de 2015»).

12. Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de junho de 2015, o recorrente adaptou a petição com vista à anulação, igualmente, dos atos de 28 de maio de 2015 (a seguir «primeiro articulado de adaptação»).

13. Em 12 de outubro de 2015, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão (PESC) 2015/1836, que altera a Decisão 2013/255[12], e, por outro, o Regulamento de Execução (UE) 2015/1828, que altera o Regulamento n.º 36/2012[13] (a seguir «atos de 12 de outubro de 2015»). Em especial, a Decisão 2015/1836 adita um n.º 2 ao artigo 28.º da Decisão 2013/255, nos termos do qual são congelados os fundos e recursos económicos que, nomeadamente, sejam propriedade dos «principais empresários que exercem atividades na Síria».

14. Por carta datada de 29 de abril de 2016, o Conselho notificou o recorrente da sua intenção de o manter nas listas em causa e da alteração da fundamentação adotada a seu respeito. O recorrente, por intermédio do seu advogado, respondeu ao Conselho por carta datada de 12 de maio de 2016.

15. Pelos atos de 27 de maio de 2016, o Conselho inscreveu o nome do recorrente nos anexos dos referidos atos, pelos seguintes motivos:

«Importante homem de negócios da Síria, com interesses e/ou atividades nos setores da engenharia, da construção, do petróleo e do gás. Tem interesses e/ou uma influência significativa numa série de empresas e entidades da Síria, em particular a HESCO Engineering and Construction Company, uma das principais empresas de engenharia e construção.

George Haswani está estreitamente ligado ao regime sírio. Apoia o regime e tira dele benefícios devido ao seu papel de intermediário em negócios de compra de petróleo ao EIIL pelo regime sírio. Também beneficia do regime através de tratamento favorável, incluindo a adjudicação de um contrato (como subcontratante) com a Stroytransgaz, uma grande empresa petrolífera russa.»

16. Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de julho de 2016, o recorrente adaptou a petição apresentada em primeira instância, com vista à anulação, igualmente, dos atos de 27 de maio de 2016 (a seguir «segundo articulado de adaptação» ou «segundo pedido de adaptação»).

17. Por carta datada de 22 de julho de 2016, o Conselho apresentou as suas observações acerca do referido articulado.

18. No acórdão recorrido, num primeiro momento, o Tribunal Geral declarou inadmissível o segundo pedido de adaptação da petição, com o fundamento de que o segundo articulado de adaptação deveria ter enunciado os fundamentos e argumentos adaptados ao apoio do pedido de anulação, nos termos do artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

10 JO 2015, L 132, p. 82.
11 JO 2015 L 132, p. 3.
12 JO 2015, L 266, p. 75.
13 JO 2015, L 266, p. 1.

19. Mais especificamente, o Tribunal Geral declarou, em substância, nos n.os 41 a 47 do acórdão recorrido, que, uma vez que o quadro jurídico relativo às medidas restritivas e/ou os critérios de inscrição nas listas foi alterado, incumbe ao recorrente adaptar os seus fundamentos e argumentos no intuito de ter em consideração tal facto. Ora, segundo o Tribunal Geral, esta exigência não foi satisfeita dado que o pedido de adaptação em causa se limitava a requerer a ampliação dos pedidos formulados na petição, sem fornecer qualquer outra explicação, nem qualquer novo elemento de facto e de direito, que tenha em conta a evolução do quadro jurídico aplicável, nomeadamente a introdução de novos critérios de inscrição.

20. O Tribunal Geral também julgou improcedente o pedido de indemnização apresentado pelo recorrente, por falta de prova da existência de um prejuízo.

21. Num segundo momento, o Tribunal Geral acolheu o terceiro fundamento do recurso relativo ao erro de apreciação do Conselho e anulou os atos de 6 de março de 2015 e os atos de 28 de maio de 2015. Segundo o Tribunal Geral, os elementos apresentados, no caso em apreço, pelo Conselho não constituem um conjunto de indícios, suficientemente concretos, precisos e concordantes, que permita determinar a idoneidade dos motivos invocados contra o recorrente, sem que o Conselho apresente elementos de prova suscetíveis de demonstrar a existência de uma ligação entre o recorrente e o regime sírio.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

22. Com o seu recurso, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o acórdão recorrido na medida em que declara inadmissível o pedido de anulação dos atos de 27 de maio de 2016, indefere o pedido de indemnização e condena o recorrente a suportar, além das despesas referentes aos seus próprios pedidos, dois terços das despesas do Conselho;

– conhecer do mérito da causa, ordenar a supressão do nome do recorrente nos anexos dos atos acima referidos, avocar o processo e anular os atos de 12 de outubro de 2015;

– condenar o Conselho no pagamento de 700 000 euros a título de indemnização pela totalidade dos danos sofridos;

– condenar o Conselho nas despesas efetuadas no Tribunal de Justiça e na totalidade das despesas no Tribunal Geral.

23. O Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– declarar o recurso manifestamente inadmissível e/ou manifestamente improcedente;

– condenar o recorrente nas despesas.

24. Nos termos do artigo 172.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a Comissão Europeia, interveniente em primeira instância, apresentou uma resposta pela qual adere aos pedidos do Conselho e pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso na sua totalidade e condene o recorrente nas despesas.

IV. Análise

25. Em apoio do seu recurso, que incide sobre os n.os 39 a 47 do acórdão recorrido, o recorrente invoca cinco fundamentos. Em substância, em três desses fundamentos, que têm por objeto o primeiro ponto do dispositivo do acórdão recorrido, o Tribunal Geral é acusado de ter violado o artigo 86.º, n.os 4 e 5, do seu regulamento de processo, na medida em que julgou inadmissível o segundo pedido de adaptação. No quarto fundamento, é pedida a anulação dos atos de 12 de outubro de 2015 e o pagamento da indemnização peticionada em primeira instância, enquanto o quinto fundamento tem por objeto os quarto e quinto pontos do dispositivo do acórdão recorrido, em que o Tribunal Geral condena o recorrente a suportar uma parte das suas próprias despesas e uma parte das despesas efetuadas pelo Conselho.

26. Debruçar-me-ei, em seguida, sobre a análise dos três primeiros fundamentos do recurso, que, a meu ver, devem ser acolhidos. Em contrapartida, o quarto fundamento, no qual o recorrente pede a anulação dos atos de 12 de outubro de 2015, parece-me manifestamente inadmissível, uma vez que esses dois atos não foram impugnados em primeira instância. O quinto fundamento, por seu turno, depende essencialmente da questão de saber se o recurso no Tribunal Geral pode ser avocado pelo Tribunal de Justiça. Refiro, desde já, que não me parece que o processo possa ser julgado. Por conseguinte, considero que o mesmo deverá ser remetido ao Tribunal Geral e a decisão quanto às despesas reservada para final [14].

A. Quanto aos três primeiros fundamentos do recurso, relativos à violação do artigo 86.º, n.os 4 e 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral

1. Resumo da argumentação das partes

27. O recorrente alega que o artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral não permite que este tribunal decida da inadmissibilidade do segundo pedido de adaptação. Ao contrário do artigo 86.º, n.º 5, do mesmo regulamento, o n.º 4 do referido artigo não dispõe, de modo algum, que os elementos exigidos devem constar do articulado de adaptação, sob pena de inadmissibilidade. O recorrente sustenta que o Tribunal Geral não pode rejeitar os pedidos constantes do articulado de adaptação sem verificar se o recorrente foi notificado pelo secretário para a sua regularização. Para chegar a esta conclusão, o recorrente estende ao artigo 86.º, n.º 4, a obrigação explícita do n.º 5 do mesmo artigo, segundo a qual o secretário deve solicitar a regularização da falta de apresentação do ato que justifica a adaptação antes de o Tribunal Geral poder declarar, se for caso disso, a inadmissibilidade do articulado de adaptação. Por outro lado, o recorrente alega que o membro de frase «sendo caso disso», constante do artigo 86.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, significa que o articulado de adaptação só deve conter fundamentos e argumentos adaptados quando estes forem necessários, isto é, apenas quando as decisões impugnadas forem substancialmente diferentes, mais do que simples diferenças de formulação. Ora, tal não acontece no caso em apreço. Com efeito, na opinião do recorrente, a alteração dos motivos de inscrição, que ocorreu nos atos de 27 de maio de 2016, não torna necessário adaptar os fundamentos e os argumentos invocados na petição, em primeira instância, contrariamente ao que decidiu o Tribunal Geral.

14 Esclareço que esta proposta é válida para as despesas do processo relativo ao segundo pedido de adaptação da petição, referidas no ponto 5) do dispositivo do acórdão recorrido. Há que referir que, no quarto pedido, o recorrente pede também a anulação do ponto 4) do dispositivo do acórdão recorrido, na medida em que é condenado a suportar dois terços das suas despesas no processo relativo aos atos de 6 de março de 2015 e 28 de maio de 2015. Ora, uma vez que os referidos atos foram anulados pelo Tribunal Geral, o recorrente não pode, sob pena de inadmissibilidade, apenas censurar, em sede de recurso, a decisão do Tribunal Geral no que se refere ao montante e à responsabilidade pelo pagamento das despesas referentes à parte do processo relativo à legalidade dos atos, em conformidade com o artigo 58.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Não voltarei a pronunciar-me sobre esta questão nas presentes conclusões.

28. A título preliminar, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o recorrente não especifica as disposições do direito da União cuja violação é imputada ao Tribunal Geral, o que implica a inadmissibilidade dos três primeiros fundamentos do recurso. A Comissão acrescenta que, ao sustentar que os motivos de inscrição não mudaram, o recorrente pretende pôr em causa a apreciação dos factos realizada pelo Tribunal Geral, o que é inadmissível na fase de recurso.

29. Quanto ao mérito, segundo o Conselho, a questão da regularização prevista pelo artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral não se põe, uma vez que o segundo articulado de adaptação estava acompanhado dos atos que justificam a adaptação da petição, e que, portanto, não era necessária uma eventual regularização. Por outro lado, resulta do artigo 86.º, n.º 4, do referido regulamento que impende sobre o interessado a obrigação de apresentar os fundamentos e argumentos adaptados «sendo caso disso». Essa obrigação deve ser aplicada caso a caso, o que pressupõe uma apreciação quanto ao mérito, pelo Tribunal Geral, da necessidade de apresentar fundamentos e argumentos adaptados. A este respeito, o Conselho considera que, uma vez que o Tribunal Geral decidiu que os critérios e os motivos de inscrição aplicáveis ao recorrente tinham sido alterados pela adoção dos atos referidos no segundo articulado de adaptação do recorrente, incumbia a este último apresentar os fundamentos e argumentos adaptados a uma alteração do quadro jurídico aplicável. Por conseguinte, cabia ao recorrente expor no segundo articulado de adaptação argumentos suscetíveis de suscitar um debate de fundo sobre a legalidade dos atos de 27 de maio de 2016 e de permitir ao Conselho preparar a sua defesa.

30. Juntando-se ao Conselho, a Comissão acrescenta que o recorrente, no seu segundo articulado de adaptação, faltou ao seu dever de diligência ao apresentar um requerimento particularmente lacunar que não satisfazia de modo nenhum as exigências impostas.

2. Apreciação

31. A título preliminar, os fundamentos de inadmissibilidade do recurso invocados pelo Conselho e a Comissão devem ser rapidamente excluídos. Quanto ao exposto pelo Conselho, não restam dúvidas de que, nos três primeiros fundamentos do recurso, o recorrente alega a violação pelo Tribunal Geral do artigo 86.º, n.ºs 4 e 5, do seu regulamento de processo, ao decidir, nos n.ºs 39 a 47 do acórdão recorrido, que o segundo pedido de adaptação devia ser considerado inadmissível pelo facto de não conter fundamentos e argumentos adaptados.

32. A objeção formulada pela Comissão, segundo a qual o recorrente se limita a pôr em causa a constatação factual do Tribunal Geral de que o quadro jurídico e os motivos individuais de inscrição do recorrente nas listas foram «alterados», também não convence. A este respeito, importa salientar que o recorrente critica, em substância, as consequências jurídicas que o Tribunal Geral retirou da introdução de novos critérios de inscrição e da alteração dos motivos de inscrição do seu nome nas listas para efeitos de interpretação do artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por outras palavras, o recorrente considera que a constatação de uma alteração do quadro jurídico pertinente e dos motivos de inscrição individuais não é suficiente para rejeitar um articulado de adaptação de uma petição que não contém fundamentos e argumentos adaptados, nos termos do artigo 86.º, n.º 4, do referido regulamento. Esta questão é, seguramente, uma questão de direito que é da competência do Tribunal de Justiça no âmbito do recurso de decisão do Tribunal Geral.

33. Efetuadas estas observações preliminares, debruço-me agora sobre o cerne do litígio submetido ao Tribunal de Justiça.

34. Há que recordar que, segundo a jurisprudência, os pedidos das partes são caracterizados, em princípio, pela sua imutabilidade [15].

15 V., Acórdão de 9 de novembro de 2017, HX/Conselho (C-423/16 P, EU:C:2017:848, n.º 18 e jurisprudência referida).

35. No entanto, o Tribunal de Justiça admitiu, pelo menos, uma exceção a este princípio, a saber, a possibilidade para as partes de adaptar os seus pedidos e os seus fundamentos quando o ato impugnado é, no decurso da instância, substituído ou alterado por um novo ato com o mesmo objeto [16].

36. A referida exceção justifica-se atendendo à boa administração da justiça e à exigência de economia processual, evitando que o recorrente tenha de interpor um novo recurso. Além disso, assenta também no facto de ser injusto que a instituição em causa possa, para fazer face às críticas contidas numa petição apresentada ao juiz da União contra um ato, adaptar o ato impugnado ou substitui-lo por outro e invocar, no decurso da instância, essa alteração ou essa substituição para privar a outra parte da possibilidade de estender os seus pedidos e os seus fundamentos iniciais ao ato ulterior ou de apresentar pedidos e fundamentos suplementares contra este ato [17].

37. Conforme já foi declarado pelo Tribunal de Justiça, o artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral constitui uma codificação da jurisprudência *supra* referida relativa a essa exceção ao princípio da imutabilidade [18].

38. O artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral prevê, com efeito, que, quando um ato cuja anulação é pedida é substituído ou alterado por outro com o mesmo objeto, o recorrente pode, antes do encerramento da fase oral do processo ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, adaptar a petição para ter em conta este elemento novo.

39. Este artigo especifica, no seu n.º 4, que o articulado de adaptação deve conter não só os pedidos adaptados, mas também, «*sendo caso disso*, os fundamentos e argumentos adaptados» [19].

40. Além disso, nos termos do artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o articulado de adaptação deve ser acompanhado do ato que justifica a adaptação da petição. Se esse ato não for apresentado, o secretário fixa ao recorrente um prazo razoável para a sua apresentação. Na falta dessa regularização no prazo fixado, o Tribunal Geral decide se a inobservância desta exigência determina a inadmissibilidade do articulado que adapta a petição.

41. Por último, nos termos do n.º 6 desse mesmo artigo, o presidente fixa ao recorrido um prazo para responder ao articulado de adaptação, *sem prejuízo da decisão a tomar pelo Tribunal sobre a admissibilidade do articulado que adapta a petição*.

42. *Nos seus primeiro e segundo fundamentos de recurso*, o recorrente sustenta, referindo-se ao artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que este último não podia declarar o segundo pedido de adaptação da petição inadmissível porque a falta de indicação dos fundamentos e argumentos adaptados não é expressamente sancionada pela inadmissibilidade. A título subsidiário, o recorrente alega que, mesmo admitindo que o Tribunal Geral possa declarar a inadmissibilidade do segundo pedido de adaptação por falta de fundamentos e argumentos adequados, o Tribunal Geral, de qualquer forma, tem de convidar previamente o recorrente a proceder à regularização do referido pedido, nos termos do artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

43. Este entendimento não me convence.

16 V., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 2003, Hendrickx/Cedefop (C-217/01 P, EU:C:2003:226, n.º 29 e jurisprudência referida).

17 V., neste sentido, Acórdãos de 3 de março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, EU:C:1982:76, n.º 8), e de 14 de julho de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comissão (103/85, EU:C:1988:398, n.ºs 11 e 12). V., igualmente, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho (T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 36 e jurisprudência referida).

18 V., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2017, HX/Conselho (C-423/16 P, EU:C:2017:848, n.º 18).

19 O sublinhado é meu.

44. Em primeiro lugar, quanto à argumentação desenvolvida a título principal, considero que o recorrente procede a uma leitura parcial do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Com efeito, o n.º 6 deste artigo concede ao Tribunal Geral a possibilidade de declarar a inadmissibilidade do articulado de adaptação da petição, mesmo que esse articulado tenha sido notificado ao recorrido, por qualquer razão distinta da falta de apresentação do ato que justifica a adaptação da petição, prevista no artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por outras palavras, ao prever que o Tribunal Geral convida o recorrido a responder ao articulado de adaptação, «[s]em prejuízo da decisão a tomar pelo Tribunal sobre a admissibilidade do articulado que adapta a petição», o artigo 86.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral visa necessariamente todos os outros casos distintos do especificamente regulado pelo n.º 5 do referido artigo.

45. Limitar, como pretende o recorrente, o poder do Tribunal Geral de declarar inadmissível o articulado de adaptação da petição apenas ao caso previsto no artigo 86.º, n.º 5, do seu regulamento de processo, significaria, por exemplo, que se encontraria impedido de declarar a inadmissibilidade do articulado apresentado fora do prazo previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, para o qual remete o artigo 86.º, n.º 2, do referido regulamento de processo.

46. Não acredito que essa tenha sido a vontade do Conselho ao adotar o Regulamento de Processo do Tribunal Geral [20].

47. O artigo 86.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral deve, assim, ser lido, a meu ver, no sentido de que habilita o Tribunal a pronunciar-se sobre a admissibilidade do articulado que adapta a petição devido a qualquer incumprimento dos requisitos previstos no referido artigo.

48. Em segundo lugar, quanto à argumentação do recorrente desenvolvida a título subsidiário, contrariamente ao que este afirma, não penso que resulte do artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a obrigação, para este último, de, antes de declarar a inadmissibilidade do articulado de adaptação de uma petição, convidar o recorrente a regularizar ou retificar o seu articulado.

49. É certo que tal convite que incumbe ao Tribunal Geral não se limita à situação de falta de apresentação do ato que justifica a adaptação da petição, prevista expressamente no artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

50. Com efeito, no Acórdão de 9 de novembro de 2017, HX/Conselho (C-423/16 P, EU:C:2017:848, n.os 22 a 27), o Tribunal de Justiça anulou um acórdão do Tribunal Geral que tinha declarado inadmissível um pedido de adaptação da petição com fundamento na falta de apresentação da mesma por requerimento separado, nos termos do artigo 86.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O Tribunal de Justiça decidiu, assim, que, se o Tribunal Geral considerava que o pedido de adaptação da petição, apresentado oralmente na audiência, não respeitava a forma prevista no seu regulamento de processo, cabia-lhe então, «pelo menos, assinalar ao recorrente o seu erro e dar-lhe a oportunidade de o retificar».

51. Sem que o tenha afastado a possibilidade de o Tribunal Geral sancionar o incumprimento desse requisito de forma, previsto pelo seu regulamento de processo, mediante uma declaração da inadmissibilidade do articulado de adaptação da petição, o Tribunal de Justiça subordinou, todavia, essa faculdade à obrigação de o Tribunal Geral convidar previamente o recorrente a proceder à regularização ou à retificação do seu pedido.

20 De resto, ainda que essa fosse a vontade do Conselho, na medida em que as disposições que regulam os prazos de recurso judicial são de ordem pública e estão excluídas da disponibilidade das partes, o Regulamento de Processo do Tribunal Geral poderia então ser considerado incompatível com o artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE.

52. Porém, o que é válido para uma extensão a outros requisitos formais que não o do artigo 86.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, não pode, a meu ver, ser transposto para o conteúdo do articulado de adaptação.

53. Com efeito, da mesma forma que o Tribunal Geral não pode convidar um recorrente a ampliar o âmbito dos seus pedidos a um novo ato que não foi adaptado [21], nem, consequentemente, impugnado pelo recorrente, também não pode exigir que o recorrente proceda a adaptação dos seus fundamentos e argumentos, quando este, deliberadamente ou não, não os adaptou.

54. Esta conceção decorre da função do juiz da União no âmbito do sistema do contencioso da legalidade dos atos da União. Recordo que este sistema se caracteriza pelo princípio do dispositivo segundo o qual são as partes que têm a iniciativa do processo e circunscrevem o objeto do litígio, devendo o juiz, por consequência, pronunciar-se sobre tudo o que lhe é pedido e somente o que lhe é pedido [22].

55. O princípio do dispositivo encontra precisamente expressão em diferentes normas processuais dos órgãos jurisdicionais da União, nomeadamente no artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, no artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, nos termos dos quais a petição que dá entrada nos órgãos jurisdicionais da União deve conter, designadamente, o objeto do litígio, os pedidos e uma exposição sumária dos fundamentos invocados [23].

56. É óbvio, a meu ver, que este mesmo princípio encontra também expressão no artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que elenca os elementos que o articulado de adaptação deve conter, à semelhança do artigo 76.º do Regulamento de Processo no que se refere à petição. Isso significa que o Tribunal não pode, sob pena de ignorar a autonomia das partes e o princípio do equilíbrio institucional, convidar um recorrente a regularizar o seu requerimento de adaptação da petição no intuito que adapte os seus fundamentos e argumentos, quando este considerou inicialmente que não era necessário. Afinal, a questão de saber se e em que medida um recorrente faz valer os seus direitos perante o juiz depende, em grande medida, da sua própria vontade e não cabe ao juiz da União substituí-lo.

57. Por conseguinte, a competência do Tribunal Geral para julgar inadmissível um articulado de adaptação da petição que não contenha fundamentos e argumentos adaptados não está subordinada a um convite prévio ao requerente para a regularização do referido articulado.

58. Em contrapartida, tal competência não significa que o Tribunal Geral possa rejeitar imediatamente todo o articulado de adaptação da petição que esteja desprovido de fundamentos e argumentos adaptados.

21 A este respeito, não partilho do *obiter dictum* que resulta do n.º 42 do Acórdão de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409), no qual o Tribunal de Justiça, remetendo para o artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, refere que o Tribunal Geral «poderia», neste processo, perguntar à recorrente se, na sequência da adoção de uma decisão confirmativa, «pretendia adaptar os seus pedidos» de anulação de uma decisão anterior e dirigi-los também contra esta decisão confirmativa. Com efeito, por um lado, como resulta claramente do acórdão do Tribunal de Justiça, no âmbito específico desse processo, foram instaurados no Tribunal Geral dois recursos distintos, um contra a primeira decisão (processo T-639/14, que foi objeto de recurso no processo C-228/16 P) e outro contra a decisão confirmativa (processo T-352/15). Ora, quando duas petições distintas dão entrada no Tribunal Geral contra atos que têm o mesmo objeto, já não está em causa a aplicação do artigo 86.º do seu regulamento de processo, mas uma eventual apensação das duas petições. Por outro lado, o Tribunal Geral não pode submeter a si mesmo pedidos de anulação. Por outras palavras, o Tribunal Geral só conhece da existência de um ato modificativo ou substitutivo de um ato anterior, com o mesmo objeto, quando lhe é apresentado um pedido de anulação por petição autónoma, nos termos do artigo 76.º do seu regulamento de processo, ou um pedido de adaptação, nos termos do artigo 86.º do referido regulamento. Por conseguinte, na primeira hipótese, como indicado anteriormente, o litígio não é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e o recorrente não deve ser convidado a adaptar os seus pedidos. Na segunda hipótese, também não é de todo necessário convidar o recorrente a adaptar os seus pedidos, dado que o pedido de adaptação já foi apresentado.

22 V. n.º 84 das minhas Conclusões no processo British Airways/Comissão (C-122/16 P, EU:C:2017:406), a que faz referência o Tribunal de Justiça no n.º 87 do Acórdão de 14 de novembro de 2017, British Airways/Comissão (C-122/16 P, EU:C:2017:861).

23 V. as minhas Conclusões no processo British Airways/Comissão (C-122/16 P, EU:C:2017:406, n.º 39), e, neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2017, British Airways/Comissão (C-122/16 P, EU:C:2017:861, n.º 86).

59. Com efeito, em conformidade com o artigo 86.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, essa competência está sujeita à verificação, pelo Tribunal Geral, da necessidade de que constem tais fundamentos e argumentos adaptados.

60. Conforme foi alegado pelo recorrente, *no seu terceiro fundamento de recurso*, e pelo Conselho, «sendo caso disso», na aceção do artigo 86.º, n.º 4, alínea b) do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, equivale a verificar, em cada caso concreto, a necessidade para o recorrente de proceder a essa adaptação [24].

61. O critério da «necessidade» é entendido à luz das finalidades do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Seria, com efeito, contrário à boa administração da justiça e à economia processual exigir que o recorrente, *que adaptou os seus pedidos*, reitere no seu articulado de adaptação da petição fundamentos e argumentos idênticos aos invocados contra o ato inicialmente impugnado.

62. Nesta perspetiva, impõe-se que sejam invocados fundamentos e argumentos adaptados quando o ato que justifica a adaptação da petição apresente, mantendo o mesmo objeto [25], diferenças substanciais em relação ao ato inicialmente impugnado e não diferenças meramente formais [26]. Com efeito, se o ato ulterior contiver apenas diferenças meramente formais em relação ao ato inicialmente impugnado, a extensão implícita dos fundamentos e argumentos invocados contra este último ato, que resulta da adaptação explícita dos pedidos, é suficiente.

63. Ora, no caso em apreço e em primeiro lugar, sem que seja contestado que todos os atos em causa têm o mesmo objeto, resulta do acórdão recorrido que o Tribunal Geral se limitou a referir ou a declarar que os *motivos de inscrição* do recorrente tinham sido alterados, sem explicar em queque medida, por um lado, os atos de 6 de março de 2015 (atos inicialmente impugnados) e de 28 de maio de 2015 (atos que foram objeto do primeiro pedido de adaptação) e, por outro, os atos de 27 de maio de 2016 (que foram objeto do segundo pedido de adaptação) eram substancialmente diferentes, de modo a tornar necessário apresentar fundamentos e argumentos adaptados.

64. Com efeito, no n.º 42 do mesmo acórdão, o Tribunal Geral «refere» que «os motivos de inscrição e manutenção do nome do recorrente nas listas em causa mudaram», limitando-se a citar, *in extenso*, no referido número e no n.º 43 do acórdão recorrido, as duas versões dos motivos individuais aduzidos contra o recorrente e que justificam a sua inscrição nas listas.

65. Ora, o Tribunal Geral não identificou nenhuma diferença substancial entre os motivos individuais aduzidos contra o recorrente que constam, por um lado, dos atos de 6 de março e de 28 de maio de 2015 e, por outro, dos atos de 27 de maio de 2016. Aliás, da simples leitura dessas citações, que são reproduzidas nos n.ºs 9 e 15 das presentes conclusões, não se verifica nenhuma diferença substancial entre os motivos.

66. Identificar uma tal diferença substancial entre os motivos individuais de inscrição do recorrente era ainda mais importante, a meu ver, uma vez que o Tribunal Geral considerou que o Conselho não tinha comprovado o papel de intermediário do recorrente nas transações relativas à compra de petróleo, nem a existência de uma ligação entre o recorrente e o regime sírio, e também não tinha fornecido

24 V. também, neste sentido, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo HX/Conselho (C-423/16 P, EU:C:2017:493, n.º 34).

25 Naturalmente, se o ato ulterior não tiver o mesmo objeto que o ato inicialmente impugnado, deverá ser apresentada uma nova petição inicial com os requisitos previstos no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

26 V., neste sentido, o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral nos n.ºs 61 a 73 do Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Klyuyev/Conselho (T-341/14, EU:T:2016:47).

elementos suficientes sobre o contrato celebrado com a sociedade Stroytransgaz, sendo ponto assente que estes motivos estão indicados tanto nos atos de 6 de março e de 28 de maio de 2015, que foram anulados pelo Tribunal Geral, como nos atos de 27 de maio de 2016, que justificaram o segundo pedido de adaptação.

67. Em segundo lugar, se bem entendo o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral, parece que uma simples alteração do *quadro jurídico*, posterior à data de entrada da petição, pode ser suficiente para exigir que o requerente adapte os seus fundamentos e argumentos.

68. Com efeito, no n.º 41 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por «declarar que o quadro jurídico relativo às medidas restritivas foi alterado» pelos atos de 12 de outubro de 2015. Depois, no n.º 44 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral referiu de novo e recordou que «os motivos inicialmente adotados […] foram alterados e substituídos pelos motivos mencionados nos anexos» dos atos de 27 de maio de 2016, indicando que estes atos «têm em conta, nomeadamente, os critérios de inscrição acrescentados» pelos atos de 12 de outubro de 2015 «nomeadamente aquele […] segundo o qual são congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade dos principais empresários que exercem atividades na Síria […]». Conclui daí, no n.º 45 do acórdão recorrido, que, dado que «[os atos de 12 de outubro de 2015] foram adotados […] após à data de entrada da petição, o recorrente não podia, nesta última, ter em consideração os critérios de inscrição introduzidos por estes atos para contestar os motivos adotados a seu respeito nos [atos de 27 de maio de 2016]. Por conseguinte, para cumprir o disposto no artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, cabia ao recorrente adaptar os seus fundamentos e argumentos de modo a ter em conta os referidos critérios de inscrição».

69. Ora, no acórdão recorrido, em momento algum, o Tribunal Geral explica, nem *a fortiori* demonstra que a alteração dos critérios de inscrição conduziu a uma diferença substancial dos motivos de inscrição e de manutenção do nome do recorrente nas listas.

70. Em particular, o Tribunal Geral não explica minimamente a articulação entre o artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255, que dispõe que são congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das «pessoas […] que beneficiem do regime ou o apoiem», e o artigo 28.º, n.º 2, da referida decisão, acrescentado pela Decisão 2015/1836, de 12 de outubro de 2015, que prevê que são nomeadamente congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade dos «principais empresários que exercem atividades na Síria».

71. Tal explicação teria sido, a meu ver, particularmente necessária, atendendo ao facto de, por um lado, o Tribunal Geral ter anulado os atos de 6 de março de 2015 e de 28 de maio de 2015, com fundamento na falta de apresentação, pelo Conselho, de qualquer elemento de prova suscetível de comprovar ou corroborar a existência de uma ligação entre o recorrente e o regime sírio, ou seja, em suma, com fundamento na violação do artigo 28.º, n.º 1, da Decisão 2013/255 e, por outro, o caráter «principal» dos empresários visados pelo artigo 28.º, n.º 2, da referida decisão poder apenas constituir uma simples precisão da ligação exigida entre a pessoa em causa e o regime sírio, prevista no n.º 1 do referido artigo.

72. Assim, não basta que os critérios de inscrição sejam alterados após a entrega da petição para que o recorrente deva adaptar os seus fundamentos e argumentos. Julgar de outra forma, à semelhança do que foi decidido pelo Tribunal Geral, implica que qualquer articulado de adaptação que, por definição, é apresentado na sequência da adoção de um ato posterior à entrega da petição, deva conter os fundamentos e argumentos adaptados, o que é manifestamente contrário à redação («sendo caso disso») e às finalidades do artigo 86.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

73. Por conseguinte, a meu ver, o Tribunal Geral fundamentou insuficientemente a sua exigência, constante do n.º 46 do acórdão recorrido, de que o recorrente devia apresentar, em relação aos fundamentos de anulação em apoio do recurso, explicações e elementos de facto e de direito novos, «tendo em conta a evolução do quadro jurídico aplicável, nomeadamente, a introdução de novos critérios de inscrição e a alteração dos motivos adotados a seu respeito».

74. Perante o exposto, proponho que seja anulado o n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido na parte em que julga inadmissível o segundo pedido de adaptação da petição apresentada pelo recorrente em primeira instância.

B. Quanto ao quarto fundamento do recurso

75. No âmbito do seu quarto fundamento de recurso, o recorrente pede, em primeiro lugar, que seja declarada a ilegalidade dos atos de 12 de outubro de 2015, segundo os quais são congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade dos «principais empresários que exercem atividades na Síria», pelo facto de uma qualificação tão ampla e vaga, que inclui um número tão elevado de pessoas, ser manifestamente contrária ao capítulo VI da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em segundo lugar, pede que lhe seja atribuída uma indemnização de 700 000 euros a título de reparação de todos os danos sofridos.

76. Estes pedidos são, a meu ver, claramente inadmissíveis.

77. Quanto ao primeiro, há que recordar que, nos termos do artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o recurso não pode alterar o objeto do litígio perante o Tribunal Geral.

78. Assim, de acordo com jurisprudência constante, a competência do Tribunal de Justiça, em sede de recurso de decisão do Tribunal Geral, está limitada à apreciação da solução jurídica que foi dada aos fundamentos debatidos em primeira instância. Uma parte não pode, assim, invocar pela primeira vez no Tribunal de Justiça um fundamento que não invocou no Tribunal Geral, uma vez que isso equivaleria a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça, cuja competência para julgar recursos do Tribunal Geral é limitada, um litígio com um objeto mais lato do que o submetido ao Tribunal Geral. [27]

79. Há que referir, conforme alegado, com razão, pelo Conselho, que a anulação dos atos de 12 de outubro de 2015 não foi requerida em primeira instância. Por conseguinte, esta alegação do quarto fundamento do recurso é inadmissível.

80. O pedido de indemnização deve ter um destino idêntico. Com efeito, o recorrente não contestou os motivos pelos quais o Tribunal Geral rejeitou, no n.º 89 do acórdão recorrido, o seu pedido de indemnização dos prejuízos alegadamente sofridos, apresentado em primeira instância. Além disso, o recorrente não aduz qualquer argumento que sustente o seu pedido de atribuição da referida indemnização pelo Tribunal de Justiça.

C. Quanto ao recurso no Tribunal Geral

81. Como já referi nos n.os 73 e 74 das presentes conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que anule o n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido na medida em que o Tribunal Geral fundamentou de forma insuficiente a razão pela qual julgou inadmissível o segundo pedido de adaptação da petição.

27 Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão (C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 50 e jurisprudência referida).

82. Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

83. No caso em apreço, a meu ver, tal não se verifica. Com efeito, o Tribunal Geral julgou inadmissível o segundo requerimento de adaptação da petição inicial, sem ter ouvido as partes sobre o caráter substancial das diferenças existentes entre, por um lado, os atos de 6 de março de 2015 (inicialmente impugnados) e de 28 de maio de 2015 (que foram objeto do primeiro pedido de adaptação) e, por outro, os atos de 27 de maio de 2016 (que foram objeto do segundo pedido de adaptação), à luz dos atos de 12 de outubro de 2015 (que alteraram os critérios de inscrição). Cabe-lhe, assim, ouvir as partes sobre esta questão e daí extrair todas as consequências de direito. Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.

V. Conclusão

84. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) O n.º 1 do dispositivo do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 22 de março de 2017, Haswani/Conselho (T-231/15, não publicado, EU:T:2017:200), é anulado;

2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia, no que se refere à admissibilidade e, se for caso disso, ao mérito do segundo pedido de adaptação da petição apresentada em primeira instância pelo recorrente;

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.