Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

14 de julho de 2021 *

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas devido à situação na Venezuela — Congelamento de fundos — Listas das pessoas, entidades e organismos objeto do congelamento de fundos e de recursos económicos — Manutenção do nome do recorrente nas listas — Erro de apreciação»

No processo T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, residente em Caracas (Venezuela), representado por L. Giuliano e F. Di Gianni, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrido,

que tem por objeto um pedido, baseado no artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão (PESC) 2018/1656 do Conselho, de 6 de novembro de 2018, que altera a Decisão (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10), e do Regulamento de Execução (UE) 2018/1653 do Conselho, de 6 de novembro de 2018, que dá execução ao Regulamento (UE) 2017/2063 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Venezuela (JO 2018, L 276, p. 1), na parte em que dizem respeito ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

composto por: R. da Silva Passos, presidente, I. Reine (relatora) e L. Truchot, juízes,

secretário: B. Lefebvre, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de setembro de 2020,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão [1]

[Omissis]

Questão de direito

[Omissis]

Quanto ao mérito

[Omissis]

43 Para este efeito, incumbe ao juiz da União proceder a esse exame, pedindo, sendo caso disso, à autoridade competente da União a apresentação das informações ou dos elementos de prova, confidenciais ou não, pertinentes para efeitos desse exame (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 120 e jurisprudência referida; Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.º 65).

44 Com efeito, cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar o bem-fundado dos motivos acolhidos contra a pessoa em causa, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos carecem de bem-fundado (Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 121, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.º 66).

45 Para este efeito, não é exigível que a referida autoridade apresente ao juiz da União todas as informações e todos os elementos de prova inerentes aos motivos alegados no ato cuja anulação é pedida. Todavia, as informações ou os elementos de prova apresentados devem alicerçar os motivos invocados contra a pessoa em causa (Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 122, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.º 67).

46 No que respeita aos meios de prova que podem ser invocados, o princípio que predomina em direito da União é o da livre produção de prova [Acórdão de 6 de setembro de 2013, Persia International Bank/Conselho, T-493/10, EU:T:2013:398, n.º 95 (não publicado)].

47 É à luz destes princípios que importa apreciar se, ao decidir, através dos atos impugnados, manter o nome do recorrente nas listas controvertidas em resultado da reapreciação periódica, o Conselho cometeu um erro de apreciação.

48 A título preliminar, importa referir que a circunstância de os motivos da manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas fazerem referência a factos que se verificaram antes da adoção dos atos impugnados e que estavam, nessa data, terminados, não implica necessariamente que as medidas restritivas mantidas a seu respeito por esses atos sejam obsoletas. Manifestamente, na medida em que o Conselho decidiu referir-se, nos fundamentos de manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas, a situações concretas que implicavam a Guarda Nacional Bolivariana que este comandava, só podia tratar-se de atuações no

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

passado. Essa referência, portanto, não pode ser considerada irrelevante pela simples razão de os comportamentos em causa pertencerem a um passado mais ou menos longínquo (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 83 e jurisprudência referida).

49 Esta interpretação é corroborada pelo artigo 13.º, segundo parágrafo, da Decisão 2017/2074, conforme alterada pela Decisão 2018/1656, ora impugnada, nos termos do qual a Decisão 2017/2074 fica sujeita a reapreciação permanente e é prorrogada, ou alterada, sendo caso disso, se o Conselho considerar que os seus objetivos não foram alcançados. Essa disposição permite, portanto, ao Conselho manter nas listas controvertidas os nomes de pessoas conservando os motivos que estiveram na origem da sua inscrição inicial, sem que as pessoas em causa tenham cometido novas violações dos direitos do homem durante o período que precedeu a reapreciação, desde que essa manutenção continue justificada à luz do conjunto das circunstâncias pertinentes, designadamente, tendo em conta o facto de os objetivos visados pelas medidas restritivas não terem sido alcançados (v., por analogia, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 84 e jurisprudência referida).

50 A este respeito, recorde-se que as medidas restritivas têm natureza cautelar e, por definição, provisória, cuja validade está sempre subordinada à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua aprovação, bem como à necessidade da sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo que lhes está associado. Deste modo, compete ao Conselho, quando da reapreciação periódica dessas medidas restritivas, proceder a uma apreciação atualizada da situação e elaborar um balanço do impacto dessas medidas, a fim de determinar se as mesmas permitiram alcançar os objetivos visados pela inclusão inicial dos nomes das pessoas e das entidades em causa na lista controvertida ou se continua a ser possível chegar à mesma conclusão no que respeita às referidas pessoas e entidades (Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.ºs 58 e 59).

51 Importa, portanto, começar por examinar se, no momento da adoção dos atos impugnados, o Conselho, procedeu a uma apreciação atualizada das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à imposição das medidas restritivas ao recorrente que justificavam a sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo que prosseguiam.

52 A este propósito, o Conselho baseou a adoção das medidas restritivas em causa na deterioração constante da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos na Venezuela, expressando nomeadamente a sua preocupação face às numerosas informações dando conta de violações dos direitos humanos e de uso excessivo de força, e apelando às autoridades venezuelanas a respeitar a Constituição venezuelana e o Estado de direito e a garantir o respeito dos direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito de se manifestar pacificamente (v., a este respeito, considerandos 1 a 6 da Decisão 2017/2074). Para esse efeito, as medidas restritivas destinavam-se a exercer pressão sobre as pessoas consideradas responsáveis por violações graves dos direitos humanos ou por atos que os comprometam gravemente ou por atos de repressão da sociedade civil e da oposição democrática, e sobre as pessoas, as entidades e os organismos cujas ações, políticas ou atividades pusessem em causa a democracia ou o Estado de direito na Venezuela, bem como sobre as pessoas, as entidades e os organismos a eles associados (v., a este respeito, considerando 7 da Decisão 2017/2074).

53 Foi assim que o nome do recorrente foi incluído nas listas controvertidas através da Decisão 2018/90 e do Regulamento de Execução 2018/88, pelo facto de este ocupar o lugar de chefe do governo do distrito da capital e de ter ocupado, até 21 de junho de 2017, o posto de general da

Guarda Nacional Bolivariana, e de estar implicado na repressão da sociedade civil e da oposição democrática venezuelana e de ser responsável por violações graves dos direitos do homem cometidas sob as suas ordens pela Guarda Nacional Bolivariana, e de as suas ações e as políticas que levou a cabo enquanto general da Guarda Nacional Bolivariana, designadamente quando esta desempenhou um papel de primeiro plano na manutenção da ordem quando das manifestações civis e quando se pronunciou publicamente em favor da competência dos tribunais militares para julgar civis, puseram em causa o Estado de direito na Venezuela.

54 No Acórdão de hoje, Benavides Torres/Conselho (T-245/18, não publicado), o Tribunal Geral sublinhou que o Conselho podia, com razão, considerar que a Guarda Nacional Bolivariana, sob o comando do recorrente, tinha feito uso excessivo da força no âmbito da manutenção da ordem quando das manifestações civis e que, dado o contexto geral da situação na Venezuela, o recorrente tinha estado implicado na repressão da sociedade civil e da oposição democrática venezuelanas e era responsável por violações graves dos direitos do homem cometidas sob o seu comando pela Guarda Nacional Bolivariana.

55 O recorrente não contesta que tanto o lugar de chefe do governo do distrito da capital como o de general da Guarda Nacional Bolivariana são cargos de um nível muito elevado na Venezuela e que, ao desempenhá-los, se podia considerar que o recorrente exercia funções de responsabilidade no sistema institucional da Venezuela e que, ao exercer essas funções, estava estreitamente ligado ao regime venezuelano.

56 Além disso, é pacífico que, no momento da adoção dos atos impugnados, não tinha havido alteração do regime no poder na Venezuela.

57 Todavia, cabe observar que, no momento da adoção dos atos impugnados em 6 de novembro de 2018, o recorrente já não ocupava o posto de general da Guarda Nacional Bolivariana há cerca de ano e meio, ou seja, desde 21 de junho de 2017. Além disso, como o recorrente refere, sem ser desmentido pelo Conselho, tinha deixado igualmente de exercer o cargo de chefe do governo do distrito da capital em 4 de janeiro de 2018, ou seja, cerca de dez meses antes da adoção dos atos impugnados no caso em apreço.

58 Nestas circunstâncias, dada a inexistência de alteração do regime no poder na Venezuela quando da adoção dos atos impugnados, era pertinente para o Conselho examinar, nessa data, as relações que o recorrente mantinha com o governo no poder, a fim de apreciar a perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à adoção das medidas restritivas contra recorrente e a manutenção destas tendo em vista a realização do seu objetivo, evocado no n.º 52, *supra*.

59 Ora, resulta dos autos que a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas se justificava pelos mesmos elementos que já haviam sido invocados em apoio da sua inscrição inicial (v. n.º 13, *supra*). Com efeito, na audiência, o Conselho confirmou que, quando da reapreciação que levou à adoção dos atos impugnados, não tinha tido em consideração nenhum elemento posterior aos atos através dos quais se procedeu à inscrição inicial do nome do recorrente nas listas controvertidas.

60 Constate-se que é certo que um lapso de tempo considerável, de mais de dez meses, decorreu entre a cessação, pelo recorrente, das suas funções de chefe do distrito da capital e a adoção dos atos impugnados. A este propósito, cabe salientar que o Conselho, no contexto da apreciação

atualizada que era obrigado a efetuar quando da reapreciação das medidas restritivas em causa, não demonstrou nem sequer alegou ter-lhe sido impossível dispor da informação relativa à cessação, pelo recorrente, das suas funções de chefe do governo do distrito da capital.

61 Todavia, importa recordar que o mecanismo de reavaliação das medidas restritivas instituído pela Decisão 2017/2074 prevê que as pessoas que sejam objeto dessas medidas restritivas sejam convidadas a manifestar-se pedindo a reapreciação da decisão dentro de um certo prazo. A este propósito, resulta do artigo 8.º dessa decisão que o Conselho dá à pessoa afetada pelas medidas restritivas a possibilidade de apresentar observações e reaprecia a sua decisão caso sejam apresentadas observações ou novos elementos de prova substanciais. Por conseguinte, a pessoa visada pelas medidas restritivas é quem está mais bem colocada para informar o Conselho de qualquer modificação verificada na sua situação particular.

62 No que toca ao recorrente, o Conselho tinha especificamente convidado o seu representante, por correio eletrónico de 3 de abril de 2018, a apresentar até 1 de setembro de 2018 as suas eventuais observações no âmbito da reapreciação anual das medidas restritivas em causa (v. n.º 15, *supra*). Porém, resulta dos autos que o recorrente só informou o Conselho da evolução da sua situação em 30 de outubro de 2018, ou seja, apenas alguns dias antes da adoção dos atos impugnados, conforme declarado no n.º 17, *supra*, quando era suposto o recorrente saber que o Conselho devia tomar uma decisão sobre a manutenção ou não das medidas restritivas em causa até 14 de novembro de 2018 (v. n.º 11, *supra*).

63 Além disso, importa salientar que nenhuma modificação no regime no poder na Venezuela se verificou entre o momento em que o recorrente era general da Guarda Nacional Bolivariana e chefe do governo do distrito da capital e aquele em que já tinha deixado essas funções. Ora, não resulta dos autos e também não foi alegado pelo recorrente, que foi especificamente interrogado sobre esse aspeto na audiência, que a cessação das suas diferentes funções públicas foi uma decisão que ele próprio tomou em reação aos ataques ao Estado de direito e à democracia na Venezuela a fim de se distanciar de tais ataques [v., por analogia, Acórdãos de 26 de março de 2019, Boshab e o./Conselho, T-582/17, não publicado, EU:T:2019:193, n.º 152, e de 12 de fevereiro de 2020, Kande Mupompa/Conselho, T-170/18, EU:T:2020:60, n.º 131 (não publicado)].

64 Nestas condições, na falta de provas e de indícios em sentido contrário, o Conselho podia legitimamente considerar que, à data da adoção dos atos impugnados, o recorrente permanecia ligado ao poder na Venezuela, que não tinha sofrido alterações em relação ao momento em que, no âmbito das suas funções de comandante da Guarda Nacional Bolivariana, tinha posto em causa a democracia e o Estado de direito na Venezuela.

65 As considerações que precedem não podem ser entendidas no sentido de implicar que foi criada uma presunção ou uma inversão do ónus da prova em detrimento do recorrente, contrariamente ao que este sustenta. Significam simplesmente que a referência, na fundamentação dos atos impugnados, às funções anteriormente exercidas pelo recorrente revela que o Conselho entendeu que, por essa razão, o recorrente continuava ligado ao regime no poder na Venezuela e que o Conselho não dispunha de nenhum elemento suscetível de pôr esta tese em causa (v., por analogia, Acórdão de 22 de abril de 2015, Tomana e o./Conselho e Comissão, T-190/12, EU:T:2015:222, n.º 167).

66 Por conseguinte, há que julgar improcedente o fundamento único e negar, na íntegra, provimento ao recurso.

Quanto às despesas

67 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que o condenar a suportar as suas próprias despesas, bem como as do Conselho, em conformidade com o pedido deste.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Antonio José Benavides Torres é condenado nas despesas.

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de julho de 2021.

Assinaturas