Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

27 de abril de 2022*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na República Democrática do Congo — Congelamento de fundos — Restrição em matéria de admissão nos territórios dos Estados-Membros — Manutenção do nome do recorrente nas listas das pessoas visadas — Prova do mérito da inclusão e da manutenção nas listas — Perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à adoção das medidas restritivas»

No processo T-108/21,

Ferdinand Ilunga Luyoyo, residente em Quinxassa (República Democrática do Congo), representado por T. Bontinck, P. De Wolf, A. Guillerme e T. Payan, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M.-C. Cadilhac e H. Marcos Fraile, na qualidade de agentes,

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

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

secretário: E. Coulon,

vistos os autos,

visto não terem as partes requerido a marcação de uma audiência de alegações no prazo de três semanas a contar da notificação do encerramento da fase escrita do processo e tendo sido decidido, nos termos do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, julgar o recurso prescindindo da fase oral do processo,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 Com o seu recurso, interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, o recorrente, Ferdinand Ilunga Luyoyo, pede a anulação, por um lado, da Decisão (PESC) 2020/2033 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que altera a Decisão 2010/788/PESC que impõe medidas restritivas contra a República Democrática do Congo (JO 2020, L 419, p. 30), e, por outro, do Regulamento de Execução (UE) 2020/2021 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que dá execução ao artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1183/2005 que institui certas medidas restritivas específicas contra as pessoas que atuem em violação do embargo ao armamento imposto à República Democrática do Congo (JO 2020, L 419, p. 5) (a seguir, conjuntamente, «atos impugnados»), na parte em que estes atos lhe dizem respeito.

Antecedentes do litígio

Contexto das medidas restritivas

2 O recorrente é um cidadão da República Democrática do Congo que exerceu, na polícia nacional congolesa (PNC), as funções de comandante da legião nacional de intervenção (LNI) e, seguidamente, de comandante da unidade responsável pela proteção das instituições e de altos funcionários (UPIHP).

3 O presente processo inscreve-se no âmbito das medidas restritivas impostas pelo Conselho da União Europeia com vista à instauração de uma paz duradoura na República Democrática do Congo e ao exercício de pressões sobre as pessoas e entidades que atuem em violação do embargo ao armamento imposto a esse Estado.

Medidas adotadas pela União de forma autónoma

4 Em 18 de julho de 2005, o Conselho adotou, com fundamento nos artigos 60.º, 301.º e 308.º CE, o Regulamento (CE) n.º 1183/2005, que institui certas medidas restritivas específicas contra as pessoas que atuem em violação do embargo ao armamento imposto à República Democrática do Congo (JO 2005, L 193, p. 1).

5 Em 20 de dezembro de 2010, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 29.º TUE, a Decisão 2010/788/PESC, que impõe medidas restritivas contra a República Democrática do Congo e que revoga a Posição Comum 2008/369/PESC (JO 2010, L 336, p. 30).

6 Em 17 de outubro de 2016, o Conselho adotou conclusões nos termos das quais, antes de mais, exprimiu a profunda preocupação da União Europeia com a situação na República Democrática do Congo, agravada pelos «atos de extrema violência que tiveram lugar em 19 e 20 de setembro de 2016, em especial em Quinxassa [(República Democrática do Congo)]» e recordou «a responsabilidade que cab[ia] em primeira linha às autoridades da [República Democrática do Congo] na organização das eleições». Seguidamente, o Conselho indicou que, a fim de assegurar um clima propício à realização do diálogo e das eleições, o Governo da República Democrática do Congo devia assumir o compromisso claro de velar pelo respeito dos direitos humanos e do Estado de direito e cessar qualquer instrumentalização da justiça. Além disso, indicou que a União apelava à libertação de todos os presos políticos e à cessação dos processos judiciais por motivos políticos contra a oposição e a sociedade civil, assim como à reabilitação das pessoas

vítimas de julgamentos políticos, antes de precisar que a interdição das manifestações pacíficas, a intimidação e o assédio contra a oposição, a sociedade civil e os *media* não permitiam preparar uma transição pacífica e democrática. Por último, o Conselho declarou que «a [União] utilizar[ia] todos os meios à sua disposição, incluindo o recurso a medidas restritivas individuais contra todos aqueles que [fossem] responsáveis por graves violações dos direitos humanos, incit[ass]em à violência ou entrav[ass]em uma saída da crise de forma consensual, pacífica e respeitadora da aspiração do povo congolês a eleger os seus representantes».

7 Em 12 de dezembro de 2016, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2016/2231, que altera a Decisão 2010/788 (JO 2016, L 336 I, p. 7).

8 Na mesma data, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 215.º TFUE, o Regulamento (UE) 2016/2230, que altera o Regulamento n.º 1183/2005 (JO 2016, L 336 I, p. 1).

9 Os considerandos 2 a 4 da Decisão 2016/2231 reproduzem as conclusões adotadas pelo Conselho em 17 de outubro de 2016, conforme mencionadas no n.º 6, *supra*.

10 Em 6 de março de 2017, o Conselho adotou conclusões em que, antes de mais, exprimiu a preocupação da União com a situação política na República Democrática do Congo, causada, nomeadamente, pela situação de segurança em várias regiões do país, submetidas a um uso desproporcionado da força. Seguidamente, o Conselho precisou, depois de condenar as graves violações dos direitos humanos, que a luta contra a impunidade era uma das condições necessárias para uma transição serena e uma estabilização duradoura do país. Por último, o Conselho indicou que a União deplorava a emergência de focos de violência nas três províncias do Kasai e no Congo Central (República Democrática do Congo) e que estava inquieta com as informações recentes que davam conta de violações graves dos direitos humanos e do direito humanitário cometidas pelas milícias locais no Kasai, nomeadamente o recrutamento e a utilização ilícita de crianças-soldados, bem como do assassinato de civis por membros das forças de segurança da República Democrática do Congo, que poderiam constituir crimes de guerra à luz do direito internacional.

11 Em 29 de maio de 2017, o Conselho adotou, com fundamento, nomeadamente, no artigo 31.º, n.º 2, TUE e no artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2010/788, a Decisão de Execução (PESC) 2017/905, que dá execução à Decisão 2010/788 (JO 2017, L 138 I, p. 6). Na mesma data, o Conselho adotou o Regulamento de Execução (UE) 2017/904, que dá execução ao artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1183/2005 (JO 2017, L 138 I, p. 1).

Critérios aplicados para adotar as medidas restritivas contra a República Democrática do Congo

12 O artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 2010/788, conforme alterado pela Decisão 2016/2231, prevê o seguinte:

«São impostas as medidas restritivas estabelecidas no artigo 4.º, n.º 1, e no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, contra as pessoas e entidades:

a) Que entravem uma solução consensual e pacífica para a realização de eleições na [República Democrática do Congo], nomeadamente através de atos de violência, repressão ou incitação à violência ou que comprometam o Estado de direito;

b) Envolvidas no planeamento, na direção ou na prática de atos que constituam violações ou abusos graves dos direitos humanos na [República Democrática do Congo];

c) Associadas às pessoas e entidades a que se referem as alíneas a) e b);

que constam da lista do anexo II.»

13 O artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2010/788, conforme alterado pela Decisão 2016/2231, dispõe que «[o]s Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada ou o trânsito pelo seu território das pessoas a que se refere o artigo 3.º».

14 Nos termos do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2010/788, conforme alterado pela Decisão 2016/2231, prevê-se o seguinte:

«1. São congelados todos os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos pertencentes ou controlados, direta ou indiretamente, pelas pessoas ou entidades a que se refere o artigo 3.º, ou detidos por entidades pertencentes ou controladas, direta ou indiretamente, por essas pessoas ou entidades ou por pessoas ou entidades que atuem em seu nome ou sob a sua direção, identificadas nos anexos I e II.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos, ativos financeiros ou recursos económicos à disposição das pessoas ou entidades a que se refere o n.º 1, ou disponibilizá-los em seu proveito.»

15 Quanto ao Regulamento n.º 1183/2005, o seu artigo 2.º-B, n.º 1, conforme alterado pelo Regulamento 2016/2230, prevê o seguinte:

«O anexo I-A inclui as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos designados pelo Conselho por qualquer dos seguintes motivos:

a) Entravarem uma solução consensual e pacífica para a realização de eleições na [República Democrática do Congo], nomeadamente através de atos de violência, repressão ou incitação à violência, ou que comprometam o Estado de direito;

b) Estarem envolvidos no planeamento, na direção ou na prática de atos que constituam violações ou abusos graves dos direitos humanos na [República Democrática do Congo];

c) Estarem associados às pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a que se referem as alíneas a) e b).»

16 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 1183/2005, conforme alterado pelo Regulamento 2016/2230, prevê-se o seguinte:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, detidos ou controlados, direta ou indiretamente, pelas pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I ou no anexo I-A, ou por terceiros que atuem em seu nome ou sob a sua direção.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I ou no anexo I-A, ou disponibilizá-los em seu proveito.»

Duração inicial da aplicação das medidas restritivas

17 Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da Decisão 2010/788, conforme alterado pela Decisão 2016/2231, «[a]s medidas a que se refere o artigo 3.º, n.º 2, são aplicáveis até 12 de dezembro de 2017» e «[p]odem ser prorrogadas, ou alteradas conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos».

Inclusão inicial do nome do recorrente nas listas de pessoas visadas pelas medidas restritivas

18 Através da Decisão 2016/2231 e do Regulamento 2016/2230, o nome do recorrente foi incluído nas listas de pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas que figuram no anexo II da Decisão 2010/788 e no anexo I-A do Regulamento n.º 1183/2005 (a seguir, conjuntamente, «listas controvertidas»).

19 O Conselho justificou essa inclusão pelos seguintes motivos:

«Enquanto Comandante do corpo antimotim [LNI] da [PNC], Ferdinand Ilunga Luyoyo foi responsável pelo uso desproporcionado da força e pela repressão violenta em setembro de 2016, em Quinxassa. Nessa qualidade, Ferdinand Ilunga Luyoyo esteve, pois, envolvido no planeamento, na direção ou na prática de atos que constituem violações graves dos direitos humanos na [República Democrática do Congo].»

20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de março de 2017, o recorrente interpôs um recurso, registado com o número de processo T-143/17, com vista, em substância, à anulação do Regulamento 2016/2230, na parte em que esse ato lhe dizia respeito. O processo foi cancelado no registo do Tribunal Geral por Despacho de 7 de dezembro de 2018, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-143/17, não publicado, EU:T:2018:987), na sequência da desistência do recorrente.

Quanto às três primeiras prorrogações das medidas restritivas impostas ao recorrente

21 Com a Decisão (PESC) 2017/2282 do Conselho, de 11 de dezembro de 2017, que altera a Decisão 2010/788 (JO 2017, L 328, p. 19), as medidas restritivas aplicadas ao recorrente foram mantidas, com os mesmos motivos, até 12 de dezembro de 2018.

22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de março de 2018, o recorrente interpôs um recurso, registado com o número de processo T-166/18, da Decisão 2017/2282, na parte em que essa decisão lhe dizia respeito. Foi negado provimento a este recurso por Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-166/18, não publicado, EU:T:2020:50).

23 Em 10 de dezembro de 2018, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2018/1940, que altera a Decisão 2010/788 (JO 2018, L 314, p. 47), e o Regulamento de Execução (UE) 2018/1931, que dá execução ao artigo 9.º do Regulamento n.º 1183/2005 (JO 2018, L 314, p. 1). Através destes atos, a inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas foi mantida até 12 de dezembro de 2019. Os motivos da inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas tinham sido atualizados para acrescentar uma menção segundo a qual, «[e]m julho de 2017, Ferdinand Ilunga Luyoyo [tinha sido] nomeado comandante da [UPIHP] da PNC».

24 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de fevereiro de 2019, o recorrente interpôs um recurso, registado com o número de processo T-124/19, da Decisão 2018/1940 e do Regulamento de Execução 2018/1931, na parte em que estes atos lhe diziam respeito. Foi negado provimento a este recurso por Acórdão de 3 de fevereiro de 2021, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-124/19, não publicado, EU:T:2021:63).

25 Em 9 de dezembro de 2019, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2019/2109, que altera a Decisão 2010/788 (JO 2019, L 318, p. 134), e o Regulamento de Execução (UE) 2019/2101, que dá execução ao artigo 9.º do Regulamento n.º 1183/2005 (JO 2019, L 318, p. 1). Através destes atos, a inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas foi mantida até 12 de dezembro de 2020. O Conselho atualizou então os motivos de tal inclusão, acrescentando, após a referência às suas funções de comandante da UPIHP, a menção segundo a qual, «[d]evido a este seu papel, [era] responsável pelas recentes violações dos direitos humanos cometidas pela PNC».

26 Por carta de 10 de dezembro de 2019, o Conselho notificou o recorrente da Decisão 2019/2109 e precisou que, no caso de pretender apresentar novas observações, deveriam estas ser enviadas antes de 1 de setembro de 2020.

27 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2020, o recorrente interpôs um recurso, registado com o número de processo T-101/20, da Decisão 2019/2109 e do Regulamento de Execução 2019/2101, na parte em que estes atos lhe diziam respeito. Foi negado provimento a este recurso por Acórdão de 15 de setembro de 2021, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-101/20, não publicado, EU:T:2021:575).

Reapreciação

28 Por carta de 4 de junho de 2020, os advogados do recorrente apresentaram ao Conselho um pedido de acesso ao processo e solicitaram a prorrogação, até 1 de outubro de 2020, do prazo para a apresentação dos elementos de apoio de um pedido de reapreciação da inclusão do seu nome nas listas controvertidas.

29 Por carta de 7 de julho de 2020, o Conselho informou os advogados do recorrente de que deferia o seu pedido de prorrogação, até 1 de outubro de 2020, do prazo para apresentação de um pedido de reapreciação.

30 Por carta de 23 de julho de 2020, o Conselho transmitiu aos advogados do recorrente oito documentos de trabalho.

31 Em 1 de outubro de 2020, os advogados do recorrente enviaram formalmente ao Conselho um pedido de reapreciação, no qual alegaram, nomeadamente, que o Conselho tinha cometido um erro de apreciação. A este respeito, sublinharam que as funções do recorrente tinham evoluído, uma vez que já não exercia nenhuma função efetiva na polícia congolesa desde dezembro de 2019, embora mantenha o posto de general e o respetivo salário, e que, durante o ano de 2020, não tinha tido nenhuma função ou não tinha estado envolvido em nenhuma ação política, militar ou administrativa da República Democrática do Congo, exercendo a título privado o mandato de presidente da Federação Congolesa de Boxe.

32 Em anexo a uma carta enviada aos advogados do recorrente em 30 de outubro de 2020, o Conselho enviou-lhes quatro documentos de trabalho relativos à inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas.

33 Na carta de 30 de outubro de 2020, o Conselho indicou que esses elementos o tinham levado a ponderar atualizar a exposição de motivos relativa ao recorrente, especificando que tinha sido comandante da UPIHP «até dezembro de 2019» e acrescentando a menção de que «mant[inha] o seu posto de general e continua[va] ativo no panorama público na [República Democrática do Congo]».

34 O Conselho precisou ainda que, no caso de o recorrente pretender apresentar novas observações, deveriam estas ser enviadas antes de 20 de novembro de 2020.

35 Por carta de 20 de novembro de 2020 dirigida ao Conselho, os advogados do recorrente apresentaram as suas observações sobre os documentos referidos no n.º 32, *supra*, sustentando que nenhum deles justificava a prorrogação das medidas em causa. Em especial, salientaram que, embora um dos elementos apresentados pelo Conselho em anexo à sua carta de 30 de outubro de 2020 mencionasse as novas funções do recorrente enquanto presidente da Federação Congolesa de Boxe, contestavam o mérito desse motivo para justificar a manutenção atualizada da inclusão do seu nome nas listas controvertidas.

Quanto à quarta prorrogação das medidas restritivas impostas ao recorrente

36 Em 10 de dezembro de 2020, o Conselho adotou os atos impugnados, através dos quais a inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas foi mantida até 12 de dezembro de 2021, tendo a exposição de motivos dessa inclusão passado a ser a seguinte:

«Enquanto comandante da unidade antimotim denominada [LNI] da [PNC] até 2017, e comandante da [UPIHP] no âmbito da PNC até dezembro de 2019, Ferdinand Ilunga Luyoyo foi responsável pelo uso desproporcionado da força e pela repressão violenta, em setembro de 2016, em Quinxassa e é responsável pelas subsequentes violações dos direitos humanos cometidas pela PNC.

Ferdinand Ilunga Luyoyo esteve, pois, envolvido no planeamento, na direção ou na prática de atos que constituem violações ou atropelos graves dos direitos humanos na [República Democrática do Congo].

Ferdinand Ilunga Luyoyo manteve o seu posto de general e continua ativo no panorama público na [República Democrática do Congo].»

37 Por carta de 11 de dezembro de 2020, o Conselho notificou o recorrente da Decisão 2020/2033, recordando que as situações de violação dos direitos humanos se mantinham.

38 Nessa mesma carta, o Conselho precisou que a situação do recorrente, no momento da adoção dos atos impugnados, justificava a manutenção do seu nome nas listas controvertidas, na medida em que, «enquanto comandante da unidade antimotim da PNC até 2017, e comandante da [UPIHP] no âmbito da PNC até dezembro de 2019, [era] responsável pelo uso desproporcionado da força e pela repressão violenta, em setembro de 2016, em Quinxassa e [era] responsável pelas subsequentes violações dos direitos humanos cometidas pela PNC» e que «[e]mbora já não ocup[asse] um cargo no âmbito da PNC[,] [tinha mantido] o seu posto de general e continua[va] ativo no panorama público na [República Democrática do Congo], como demonstra[va]m os documentos que lhe [tinham sido] transmitidos».

39 O Conselho acrescentou que, no caso de o recorrente pretender apresentar novas observações, deveriam estas ser enviadas antes de 1 de setembro de 2021.

Pedidos das partes

40 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2021, o recorrente interpôs o presente recurso. Conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular os atos impugnados, na parte em que estes atos lhe dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

41 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— a título subsidiário, em caso de anulação dos atos impugnados, manter os efeitos da Decisão 2020/2033 «até à produção de efeitos da anulação parcial do Regulamento de Execução 2020/2021»;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

42 Em apoio do seu pedido de anulação dos atos impugnados, o recorrente invoca dois fundamentos, sendo o primeiro relativo a uma violação do direito de ser ouvido e o segundo a erros de apreciação. O Tribunal Geral considera que há que começar por examinar o segundo fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a erros de apreciação

43 Em primeiro lugar, o recorrente invoca um erro manifesto de apreciação quanto ao contexto da reapreciação da situação democrática e política na República Democrática do Congo que precede a prorrogação das medidas restritivas a seu respeito.

44 Em segundo lugar, o recorrente contesta, em substância, o mérito dos atos impugnados na medida em que mantêm a inclusão do seu nome nas listas controvertidas, quando, no momento da adoção desses atos, não se podia considerar que estava envolvido em graves violações dos direitos humanos na República Democrática do Congo.

45 Por um lado, o recorrente acusa o Conselho de ter mantido a inclusão do seu nome nas listas controvertidas por factos do passado e em razão de funções que já não exercia no momento da adoção dos atos impugnados, em violação do critério de inclusão, redigido no presente.

46 A este respeito, o recorrente alega que, desde a sua saída da LNI da PNC em 2017, já não exerce funções de comandante na PNC e que, desde dezembro de 2019, já não é comandante da UPIHP. Sublinha que, embora tenha mantido o seu posto de general, já não exerce, contudo, nenhuma função pública particular.

47 Por outro lado, o recorrente contesta os elementos tomados em consideração pelo Conselho que fazem referência às suas funções de presidente da Federação Congolesa de Boxe, na medida em que essas funções, que exerce a título privado, não permitem considerar que continua envolvido em atos que justifiquem a manutenção de medidas restritivas contra ele. Em particular, o recorrente contesta a pertinência e o valor probatório, devido à parcialidade do autor, de um artigo datado de 8 de outubro de 2020 e publicado no sítio Internet «desc-wondo.org», do qual resulta que mantém uma influência política em razão dessas funções.

48 O Conselho sustenta que os objetivos visados pelas medidas restritivas, que incluem, nomeadamente, o apoio ao Estado de direito e aos direitos humanos, não tinham sido alcançados no momento da adoção dos atos impugnados, em particular pelo facto de graves violações dos direitos humanos, cometidas pelos agentes da PNC, terem continuado durante o período de reapreciação em causa. Além disso, alega que o regime dirigido pelo antigo presidente só parcialmente mudou em 2019, com a nomeação do novo presidente da República Democrática do Congo, e que esta situação política se manteve durante o ano de 2020. Sublinha ainda que o recorrente não apresentou provas ou indícios que demonstrem que tomou uma posição em que se distanciasse do antigo regime. Assim, considera, na falta de uma alteração suficientemente profunda do contexto político e de segurança na República Democrática do Congo no momento da adoção dos atos impugnados, que era pertinente basear-se na posição atual do recorrente, para apreciar a perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que tinham presidido à adoção das medidas restritivas e a necessidade da sua manutenção com vista à realização do seu objetivo.

49 A este respeito, o Conselho salienta que, embora o recorrente tenha deixado de exercer as suas funções de comandante da UPIHP a partir de dezembro de 2019, após ter sido suspenso devido à sua implicação em atos de violência e de agressão contra um advogado, conserva o seu posto de general e continua ativo no panorama público na República Democrática do Congo, em particular devido às suas novas funções de presidente da Federação Congolesa de Boxe, que são altamente politizadas e lhe permitem manter relações estreitas com os atores políticos que lideram o país.

50 O Conselho associa estas constatações ao facto de, no momento da adoção dos atos impugnados, o recorrente só ter cessado em dezembro de 2019, ou seja, apenas um ano antes dessa adoção, de exercer as suas funções de comandante da UPIHP, e de estar, além disso, envolvido em atos que constituíam violações graves dos direitos humanos em setembro de 2016 e nos atos posteriormente cometidos pela PNC, bem como em violências em dezembro de 2019. Considera, assim, que podia legitimamente concluir pela necessidade de manter as medidas restritivas em relação ao recorrente com vista à realização dos objetivos prosseguidos por estas últimas e que dispunha de provas concordantes e fiáveis que lhe permitiam retirar, relativamente ao recorrente, as conclusões, atualizadas, contidas nos atos impugnados.

51 A título preliminar, importa recordar que, segundo a jurisprudência, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige, nomeadamente, que o juiz da União se assegure de que a decisão pela qual foram adotadas ou mantidas medidas restritivas, que reveste um alcance individual para a pessoa ou entidade em causa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo

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

52 Cabe ao Conselho, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (v., neste sentido, 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).

53 Para este efeito, não é exigível que o Conselho apresente ao juiz da União todas as informações e elementos de prova inerentes aos motivos alegados no ato cuja anulação é pedida. Todavia, as informações ou os elementos de prova devem alicerçar os motivos invocados contra a pessoa em causa (v., neste sentido, 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).

54 A apreciação do caráter suficientemente sólido da base factual adotada pelo Conselho não deve ser feita analisando os elementos de prova e a informação de maneira isolada, mas no contexto em que se inserem. Com efeito, o Conselho respeita o ónus da prova que lhe incumbe se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a entidade sujeita a uma medida de congelamento dos seus fundos e o regime ou, em geral, as situações combatidas (v. Acórdão de 20 de julho de 2017, Badica e Kardiam/Conselho, T-619/15, EU:T:2017:532, n.º 99 e jurisprudência aí referida).

55 Por outro lado, importa recordar 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).

56 Foi neste contexto que o Tribunal Geral declarou que o Conselho podia decidir manter os nomes de pessoas nas listas controvertidas, mantendo os motivos relativos a factos do passado e tomados em consideração em decisões anteriores que lhes diziam respeito, sem que as pessoas em causa tivessem cometido novas violações dos direitos humanos durante o período anterior à reapreciação, desde que essa manutenção se continue a justificar tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes e, nomeadamente, tendo em conta que os objetivos visados pelas medidas restritivas não foram alcançados (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.ºs 82 a 84 e jurisprudência aí referida).

57 No caso em apreço, resulta dos considerandos 3 e 4 da Decisão 2016/2231 que as medidas restritivas em causa contra certas categorias de pessoas, nomeadamente as que contribuem para graves violações dos direitos humanos, tinham por objetivo, designadamente, permitir uma estabilização da situação na República Democrática do Congo, incitando o Governo a assegurar

um clima propício à realização de um diálogo democrático, a velar pelo respeito dos direitos humanos e do Estado de direito e a cessar qualquer instrumentalização da justiça a fim de permitir entregar a uma justiça independente os autores de violações graves desses direitos (v. n.os 6 a 11, *supra*). Para este efeito, visavam pressionar as pessoas consideradas responsáveis pela instabilidade da situação de segurança na República Democrática do Congo.

58 Foi assim que o nome do recorrente foi incluído nas listas controvertidas, através da Decisão 2016/2231 e do Regulamento 2016/2230, pelos motivos, em substância, de que exercia as funções de comandante da LNI, uma unidade da PNC envolvida num recurso desproporcionado à força e à repressão violenta de manifestações que se realizaram em Quinxassa em setembro de 2016. A este respeito, o Tribunal Geral já considerou demonstrados esses motivos nos Acórdãos de 12 de fevereiro de 2020, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-166/18, não publicado, EU:T:2020:50, n.os 87 a 136), e de 3 de fevereiro de 2021, Ilunga Luyoyo/Conselho (T-124/19, não publicado, EU:T:2021:63, n.os 96 a 144), relativos, respetivamente, à primeira e à segunda prorrogação da inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas.

59 Além disso, com a adoção da Decisão 2019/2109 e do Regulamento de Execução 2019/2101, relativos à terceira prorrogação da inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas, o Conselho acrescentou à exposição de motivos dessa inclusão a menção segundo a qual o recorrente, que era desde julho de 2017 comandante da UPIHP na PNC, era responsável pelas violações dos direitos humanos cometidas pela PNC na República Democrática do Congo. No recurso relativo a esses atos, o Tribunal Geral constatou que o Conselho tinha feito prova bastante da existência de um nexo entre o recorrente e essas violações (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2021, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-101/20, não publicado, EU:T:2021:575, n.os 156 a 160).

60 Nos atos impugnados, cujos termos são reproduzidos no n.º 36, *supra*, o Conselho continua a fazer referência aos factos descritos nos n.os 58 e 59, *supra*, relativos a um envolvimento do recorrente em violações dos direitos humanos na sua qualidade de comandante, primeiro da LNI até 2017, e depois da UPIHP. Todavia, o Conselho atualizou a exposição de motivos invocada contra o recorrente, por um lado, precisando que tinha sido comandante da UPIHP até dezembro de 2019 e, por outro, acrescentando que tinha mantido o seu posto de general e que continuava ativo no panorama público na República Democrática do Congo.

61 O recorrente contesta o mérito da manutenção a seu respeito das medidas restritivas em causa, decidida nos atos impugnados, uma vez que, no momento da adoção destes atos, já não exercia nenhuma função no âmbito da PNC e que, em substância, as suas novas funções de presidente da Federação Congolesa de Boxe não permitiram demonstrar suficientemente a existência de um nexo entre ele e a situação de segurança na República Democrática do Congo. Por conseguinte, há que verificar se, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.os 55 e 56, *supra*, o Conselho podia, ao terminar a sua apreciação atualizada da situação efetuada no âmbito da reapreciação das medidas restritivas em causa, continuar a referir-se a factos do passado e já tomados em consideração nas decisões anteriores relativas ao recorrente para justificar a manutenção das medidas restritivas a seu respeito.

62 Quanto a este aspeto, por um lado, no que respeita à situação de segurança na República Democrática do Congo no momento da adoção dos atos impugnados, há que constatar que o Conselho dispunha de um conjunto de informações provenientes de fontes variadas, segundo as quais, apesar da realização das eleições presidenciais de 30 de dezembro de 2018, continuava a existir uma situação preocupante quanto ao respeito do Estado de direito e dos direitos humanos

na República Democrática do Congo. Com efeito, a constatação de uma tendência para o aumento das violações dos direitos humanos durante o período de reapreciação em causa, nomeadamente das associadas ao espaço democrático cometidas por agentes da PNC, é suportada pelos elementos transmitidos pelo Conselho ao recorrente, anexos à sua carta de 30 de outubro de 2020, em particular por três notas do Secretariado conjunto das Nações Unidas para os Direitos do Homem (BCNUDH) sobre as principais tendências das violações dos direitos humanos entre janeiro e junho de 2020, bem como em julho e agosto de 2020.

63 Assim, o Conselho dispunha de elementos suficientes para considerar que estavam preenchidos os requisitos enunciados no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Decisão 2010/788 e no artigo 2.º-B, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1183/2005.

64 Por outro lado, no que respeita à situação individual do recorrente no momento da adoção dos atos impugnados, em primeiro lugar, é pacífico entre as partes que o recorrente já não exercia funções no âmbito da PNC desde o mês de dezembro de 2019. Além disso, o Conselho já dispunha dessa informação no momento de proceder à reapreciação das medidas restritivas relativas ao recorrente. É o que demonstra a carta que enviou ao recorrente em 30 de outubro de 2020, em que o informou da sua intenção de tomar em conta essa informação na atualização da exposição dos motivos invocados a seu respeito.

65 Nestas condições, em segundo lugar, há que examinar o fundamento dos atos impugnados, segundo o qual a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas continuava a ser justificada no momento da adoção dos atos impugnados pelo motivos de, apesar da sua implicação em diversas violações dos direitos humanos entre setembro de 2016 e dezembro de 2019, o recorrente ter conservado o seu posto de general e exercer novas funções enquanto presidente da Federação Congolesa de Boxe, que lhe permitiam ser influente a nível político.

66 A este respeito, em primeiro lugar, há que constatar que o Conselho não invoca elementos suscetíveis de demonstrar um nexo entre violações dos direitos humanos e o recorrente desde o mês de dezembro de 2019, ou seja, cerca de um ano antes da adoção dos atos impugnados.

67 É certo que resulta de um artigo do sítio Internet «actualite.cd», de 18 de dezembro de 2019, intitulado «[República Democrática do Congo]: por ter agredido um advogado em Lubumbashi, a polícia suspende o general Ilunga Luyoyo», apresentado pelo Conselho em anexo à carta de 30 de outubro de 2020, que o recorrente esteve pessoalmente envolvido na agressão a um advogado. Todavia, foi precisamente em reação a estes factos que o recorrente foi afastado das suas funções no âmbito da PNC. Além disso, este artigo relata que a agressão em causa ocorreu na sequência de uma altercação entre o recorrente e uma pessoa que exerce, aliás, a função de advogado, em razão de motivos que se inscrevem na esfera privada e não especificamente em razão dessa função. Mais ainda, não resulta dos autos do Conselho nem é alegado por este que, no momento da adoção dos atos impugnados, que se verificou quase um ano após os referidos factos, o recorrente tivesse sido reintegrado nas suas antigas funções no âmbito da PNC ou em qualquer outra função relacionada com a situação de segurança na República Democrática do Congo, nem, de resto, que fosse suscetível de o ser.

68 Em segundo lugar, a circunstância de, após a cessação das suas funções no âmbito da PNC em dezembro de 2019, o recorrente ter conservado o seu posto de general não permite, por si só, considerar que era suscetível de exercer um qualquer papel sobre as forças de segurança na

República Democrática do Congo. Nem é, de resto, o que sustenta o Conselho, que se limita a constatar que o recorrente tinha conservado o seu posto de general, quando este último alega expressamente, na petição, que «deixou de ter qualquer atribuição específica».

69 Em terceiro lugar, no que respeita às funções de presidente da Federação Congolesa de Boxe exercidas pelo recorrente, o Conselho baseia-se em três artigos, a saber, um artigo do sítio Internet «Matininfos.net», de 9 de setembro de 2020, intitulado «Boxe: Ilunga Makabu defenderá o seu cinturão WBC em novembro em Quinxassa», um artigo do sítio Internet «Scoop.rdc», de 5 de fevereiro de 2020, intitulado «Sagrado campeão mundial de boxe "WBC" golden: Júnior Makabu Ilunga recebido por Fatshi!», e um artigo datado de 8 de outubro de 2020, publicado no sítio Internet «desc-wondo.org» e intitulado «A União Europeia deve prorrogar as sanções contra os antigos colaboradores de Joseph Kabila» (a seguir «artigo de 8 de outubro de 2020»).

70 É verdade que o artigo de 8 de outubro de 2020 menciona que «o recorrente continua a exercer uma função altamente politizada».

71 No entanto, independentemente da sua fiabilidade, contestada pelo recorrente devido a uma alegada parcialidade do seu autor, o artigo de 8 de outubro de 2020 não contém nenhum elemento de informação concreto que permita corroborar a influência que possa ter, no plano da política de segurança, o presidente da federação nacional de boxe na República Democrática do Congo.

72 Além disso, os dois outros artigos referidos no n.º 69, *supra*, relatam que, durante o período de reapreciação em causa, o recorrente esteve em contacto com o poder político da República Democrática do Congo no âmbito das suas funções de presidente da Federação Congolesa de Boxe, por ocasião da receção de honra pela presidência da República de um jovem profissional de boxe congolês que se tornou campeão mundial e por ocasião de um pedido de apoio financeiro dirigido por esse pugilista ao Ministério dos Desportos e Lazer a fim de apoiar a sua atividade desportiva.

73 Ora, não resulta destes factos que o recorrente tenha ultrapassado o âmbito do exercício normal das funções de um presidente de uma federação desportiva nacional, podendo essas funções incluir, nomeadamente, as de apoiar os profissionais desse setor através de atividades de suporte de pedidos de subvenções ao ministério especificamente encarregado do referido setor e de acompanhamento em eventos de honra públicos.

74 Consequentemente, os artigos descritos no n.º 72, *supra*, não permitem corroborar a informação apresentada no artigo de 8 de outubro de 2020, segundo a qual o recorrente exercia funções «altamente politizadas», enquanto presidente da Federação Congolesa de Boxe.

75 Resulta do exposto que, por um lado, o recorrente já não ocupava funções relacionadas com a PNC durante um período importante de cerca de um ano antes da adoção dos atos impugnados e que, por outro, o Conselho não demonstrou suficientemente que o recorrente estava em condições de exercer influência sobre a política de segurança da República Democrática do Congo.

76 Nestas condições, as circunstâncias, tomadas em consideração nos atos impugnados, segundo as quais o recorrente mantinha o seu posto de general e continuava ativo no panorama público, não permitem concluir que se continuava a justificar manter as medidas restritivas a seu respeito com vista a atingir os objetivos visados por essas medidas, a saber, em particular, apoiar a melhoria da situação dos direitos humanos nesse Estado.

77 No que respeita, por último, à possibilidade de o Conselho invocar o facto de o recorrente não ter tomado posição para se distanciar do antigo regime no poder na República Democrática do Congo, importa sublinhar que, em certas circunstâncias próprias de cada situação, o Conselho pode considerar que a falta de distanciamento da pessoa em causa relativamente ao regime no poder é um elemento a tomar em conta em apoio da manutenção de medidas restritivas a seu respeito.

78 Todavia, no caso em apreço, resulta do exposto que o recorrente já não exercia as diferentes funções que tinham justificado a inclusão inicial do seu nome nas listas controvertidas, bem como as sucessivas prorrogações dessa inclusão, desde há um lapso de tempo considerável de quase um ano antes da adoção dos atos impugnados. Resulta igualmente que o Conselho foi informado, em tempo útil, dessa cessação de funções. Ora, apesar destas circunstâncias, o Conselho não apresentou elementos suficientes que permitissem considerar que, ao terminar o período de reapreciação em causa, existia ainda um nexo suficiente entre o recorrente e a situação de segurança na origem dos atos de violações dos direitos humanos na República Democrática do Congo. Nestas condições, para sustentar a manutenção das medidas restritivas contra o recorrente, o Conselho não se pode validamente basear no facto de o recorrente não ter tomado um posição em que se distanciasse do antigo regime no poder na República Democrática do Congo. Nas circunstâncias específicas do presente processo, tal argumento não basta, portanto, para justificar os atos impugnados.

79 Por conseguinte, perante as contestações do recorrente, o Conselho não conseguiu demonstrar o mérito da manutenção das medidas restritivas em causa a seu respeito.

80 Daqui resulta que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao concluir, nos atos impugnados, que a inclusão do nome do recorrente nas listas controvertidas continuava a ser justificada pelo facto de ter estado envolvido no planeamento, na direção ou na prática de atos que constituem violações ou atropelos graves dos direitos humanos na República Democrática do Congo.

81 Por conseguinte, a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada procedente, sem que seja necessário apreciar os outros argumentos do recorrente e a primeira parte deste fundamento.

82 Atendendo ao que precede, há que anular os atos impugnados na parte em que dizem respeito ao recorrente, sem que seja necessário examinar o primeiro fundamento invocado por este último.

Quanto aos efeitos no tempo da anulação parcial da Decisão 2020/2033

83 Quanto ao pedido apresentado pelo Conselho a título subsidiário na sua contestação, relativo à manutenção dos efeitos da Decisão 2020/2033 até à produção de efeitos da anulação parcial do Regulamento de Execução 2020/2021 em relação ao recorrente, importa recordar que, com essa decisão, o Conselho tinha mantido, a partir de 12 de dezembro de 2020 e até 12 de dezembro de 2021, o nome do recorrente na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas que figuram no anexo II da Decisão 2010/788.

84 Ora, com a Decisão (PESC) 2021/2181 do Conselho, de 9 de dezembro de 2021, que altera a Decisão 2010/788 (JO 2021, L 443, p. 75), o Conselho atualizou a lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas que figura no anexo II da Decisão 2010/788, nela mantendo o nome do recorrente até 12 de dezembro de 2022.

85 Assim, embora a anulação da Decisão 2020/2033 na parte em que visa o recorrente implique a anulação da inclusão do seu nome na lista que figura no anexo II da Decisão 2010/788 para o período compreendido entre 12 de dezembro de 2020 e 12 de dezembro de 2021, essa anulação não é, em contrapartida, suscetível de pôr em causa a legalidade dessa mesma inclusão para o período posterior, uma vez que o presente recurso não diz respeito à Decisão 2021/2181.

86 Por conseguinte, uma vez que, até à data, o recorrente é objeto de novas medidas restritivas, o pedido subsidiário do Conselho relativo aos efeitos no tempo da anulação parcial da Decisão 2020/2033, recordado no n.º 83, *supra*, ficou desprovido de objeto.

Quanto às despesas

87 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos do recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) **A Decisão (PESC) 2020/2033 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que altera a Decisão 2010/788/PESC que impõe medidas restritivas contra a República Democrática do Congo, e o Regulamento de Execução (UE) 2020/2021 do Conselho, de 10 de dezembro de 2020, que dá execução ao artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1183/2005 que institui certas medidas restritivas específicas contra as pessoas que atuem em violação do embargo ao armamento imposto à República Democrática do Congo, são anulados na parte em que estes atos dizem respeito a Ferdinand Ilunga Luyoyo.**

2) **O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.**

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de abril de 2022.

Assinaturas