



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

28 de janeiro de 2016*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas à luz da situação na Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista das pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento dos fundos e dos recursos económicos — Inclusão do nome do recorrente — Prova do mérito da inclusão na lista»

No processo T-331/14,

Mykola Yanovych Azarov, residente em Kiev (Ucrânia), representado por G. Lansky e A. Egger, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Hix e F. Naert, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

República da Polónia, representada por B. Majczyna, na qualidade de agente,

e por

Comissão Europeia, representada por S. Bartelt, D. Gauci e T. Scharf, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação, por um lado, da Decisão 2014/119/PESC do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 26), e do Regulamento (UE) n.º 208/2014 do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 1), e, por outro, da Decisão (PESC) 2015/143 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera a Decisão 2014/119 (JO L 24, p. 16), e do Regulamento (UE) n.º 2015/138 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera o Regulamento n.º 208/2014 (JO L 24, p. 1), na parte em que se referem ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, O. Czúcz e A. Popescu, juízes,

* * Língua do processo: alemão.

secretário: K. Andová, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 30 de setembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 O recorrente, Mykola Yanovych Azarov, foi primeiro-ministro da Ucrânia de 11 de março de 2010 a 28 de janeiro de 2014.
- 2 Em 5 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/119/PESC, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 26).
- 3 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2014/119 dispõe o seguinte:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo de pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos e de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos na Ucrânia, e de pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados, enumerados no [a]nexo.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no [a]nexo, ou disponibilizá-los em seu proveito.»
- 4 As modalidades das medidas restritivas em causa são definidas nos números seguintes do mesmo artigo.
- 5 Na mesma data, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento (UE) n.º 208/2014 que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 1).
- 6 Em conformidade com a Decisão 2014/119, o Regulamento n.º 208/2014 impõe a adoção das medidas restritivas em causa e define as modalidades das referidas medidas restritivas em termos, no essencial, idênticos aos da referida decisão.
- 7 Os nomes das pessoas visadas pela Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 aparecem na lista que figura no anexo da referida decisão e no anexo I do referido regulamento (a seguir «lista») com, nomeadamente, a fundamentação da sua inclusão.
- 8 O nome do recorrente aparecia na lista com as informações de identificação «[p]rimeiro-[m]inistro da Ucrânia até janeiro de 2014» e a fundamentação seguinte:

«Sujeito a inquérito na Ucrânia por implicação em crimes relacionados com a espoliação de fundos do Estado ucraniano e a sua transferência ilegal para fora do país.»

- 9 Em 6 de março de 2014, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um Aviso à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/119/PESC e no Regulamento n.º 208/2014 que impõem medidas restritivas tendo em conta a situação na Ucrânia (JO C 66, p. 1). Segundo este aviso, «estas pessoas podem enviar ao Conselho um requerimento, acompanhado de documentação justificativa, para que seja reapreciada a decisão de as incluir na lista [...]». O aviso chama ainda a atenção das pessoas em causa «para a possibilidade de interporem recurso contra a decisão do Conselho junto do Tribunal Geral [...], nas condições estabelecidas no artigo 275.º, segundo parágrafo, e no artigo 263.º, quarto e sexto parágrafos, [TFUE]».
- 10 A Decisão 2014/119 foi alterada pela Decisão (PESC) 2015/143 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015 (JO L 24, p. 16), que entrou em vigor em 31 de janeiro de 2015. Quanto aos critérios de designação das pessoas visadas pelas medidas restritivas em causa, resulta do artigo 1.º desta decisão que o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119 passa a ter a seguinte redação:
- «1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo de pessoas identificadas como responsáveis por desvios de fundos estatais ucranianos e de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos na Ucrânia, e de pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados, enumerados no anexo.
- Para efeitos da presente decisão, as pessoas identificadas como responsáveis por desvios de fundos estatais ucranianos incluem as pessoas sujeitas a inquérito pelas autoridades ucranianas:
- a) por desvios de fundos ou ativos públicos ucranianos, ou por serem cúmplices nesses desvios; ou
- b) por abuso de poder por parte de titular de cargo público para obter, para si ou para outrem, vantagem injustificada, lesando desse modo os fundos ou ativos públicos ucranianos, ou por serem cúmplices nesse abuso.»
- 11 O Regulamento (UE) n.º 2015/138 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera o Regulamento n.º 208/2014 (JO L 24, p. 1), alterou este último em conformidade com a Decisão 2015/143.
- 12 A Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 foram alterados posteriormente pela Decisão (PESC) 2015/364 do Conselho, de 5 de março de 2015, que altera a Decisão 2014/119 (JO L 62, p. 25), e pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 2015/357 do Conselho, de 5 de março de 2015, que dá execução ao Regulamento n.º 208/2014 (JO L 62, p. 1). A Decisão 2015/364 alterou o artigo 5.º da Decisão 2014/119, prorrogando as medidas restritivas, no que respeita ao recorrente, até 6 de março de 2016. O Regulamento de Execução 2015/357 substituiu em consequência o Anexo I do Regulamento n.º 208/2014.
- 13 Através da Decisão 2015/364 e o Regulamento de Execução 2015/357, foi mantido na lista o nome do recorrente, com as informações de identificação «primeiro-ministro da Ucrânia até janeiro de 2014» e a nova fundamentação seguinte:
- «Sujeito a ação penal pelas autoridades ucranianas por desvio de fundos ou ativos públicos ucranianos.»
- 14 A Decisão 2015/364 e o Regulamento de Execução 2015/357 são objeto de um novo recurso, interposto pelo recorrente para o Tribunal Geral em 29 de abril de 2015 (processo T-215/15, Azarov/Conselho).

Tramitação processual e pedidos das partes

- 15 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de maio de 2014, o recorrente interpôs o presente recurso. Apresentou igualmente um pedido de tramitação acelerada ao abrigo do artigo 76.º -A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.
- 16 Por decisão de 5 de junho de 2014, o Tribunal Geral indeferiu o pedido de tramitação acelerada.
- 17 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 28 de agosto de 2014 e em 2 de setembro de 2014, a Comissão Europeia e a República da Polónia requereram a sua intervenção no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho. Por despachos de 7 de novembro de 2014, o presidente da Nona Secção do Tribunal Geral admitiu essas intervenções. A República da Polónia apresentou as suas alegações de intervenção e o recorrente apresentou as suas observações sobre estas alegações nos prazos fixados. A Comissão renunciou à apresentação de alegações de intervenção.
- 18 Em 19 de dezembro de 2014, o Conselho apresentou um pedido fundamentado, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, segundo parágrafo, das Instruções ao secretário do Tribunal Geral, no sentido de que o conteúdo de um anexo à tréplica não fosse citado nos documentos referentes a esse processo aos quais o público tem acesso.
- 19 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de março de 2015, o recorrente adaptou os seus pedidos para obter igualmente a anulação da Decisão 2015/143 e do Regulamento 2015/138, na parte em que lhe dizem respeito.
- 20 Por decisão do presidente da Nona Secção do Tribunal Geral de 7 de agosto de 2015, ouvidas as partes, o presente processo e o processo T-332/14, Azarov/Conselho, foram apensados para efeitos da fase oral, em conformidade com o artigo 68.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.
- 21 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas feitas pelo Tribunal Geral na audiência de 30 de setembro de 2015.
- 22 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular a Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014, bem como a Decisão 2015/143 e o Regulamento 2015/138, na parte em que estes atos o visam;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 23 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - negar provimento ao recurso;
 - rejeitar a adaptação dos pedidos do recurso na medida em que visa a Decisão 2015/143 e o Regulamento 2015/138, em razão de incompetência do Tribunal Geral ou por inadmissibilidade;
 - condenar o recorrente nas despesas.
- 24 A República da Polónia pede, em substância, que seja negado provimento ao recurso.

Questão de direito

Quanto aos pedidos de anulação da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014, na parte em que dizem respeito ao recorrente

Quanto à persistência do interesse em agir do recorrente

- 25 Como foi acima indicado nos n.ºs 12 e 13, a Decisão 2015/364 e o Regulamento de Execução 2015/357 alteraram o motivo da inclusão do nome do recorrente na lista e prorrogaram a aplicação das medidas restritivas, no que lhe diz respeito, até 6 de março de 2016.
- 26 Nas suas observações sobre o articulado de adaptação dos pedidos, o Conselho levantou dúvidas quanto à persistência do interesse em agir do recorrente no que respeita aos pedidos de anulação da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014, na parte em que esses atos lhe dizem respeito, e remeteu-se à apreciação do Tribunal.
- 27 Segundo jurisprudência assente, o objeto do litígio, da mesma maneira que o interesse em agir de um recorrente, deve perdurar até ser proferida a decisão jurisdicional, sob pena de não se conhecer do mérito, o que pressupõe que o recurso seja suscetível, pelo seu resultado, de proporcionar um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão de 6 de junho de 2013, Ayadi/Comissão, C-183/12 P, EU:C:2013:369, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 28 Além disso, resulta da jurisprudência que, embora o reconhecimento da ilegalidade do ato impugnado não possa, enquanto tal, reparar um prejuízo material ou uma ofensa à vida privada, é, no entanto, suscetível de reabilitar a pessoa em causa ou constituir uma forma de reparação do dano moral por ela sofrido em virtude dessa ilegalidade e justificar, assim, a manutenção do seu interesse em agir (v., neste sentido, acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, Colet., EU:C:2013:331, n.ºs 70 a 72).
- 29 No caso em apreço, há que reconhecer, como afirmou o recorrente no articulado de adaptação dos pedidos e na audiência, que a sua designação pública como objeto de um processo penal na Ucrânia a respeito dos factos de desvio de fundos públicos pode prejudicar, designadamente, a sua reputação de homem político e de homem de negócios.
- 30 Importa realçar, como foi sublinhado pelo recorrente na audiência, que o reconhecimento da ilegalidade da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014 é suscetível de fundamentar uma ação sucessiva para a reparação do prejuízo sofrido por causa destes atos durante o período da sua aplicação, ou seja, para o período compreendido entre 5 de março de 2014 e 6 de março de 2015 (v., neste sentido e por analogia, acórdão Abdulrahim/Conselho e Comissão, n.º 28, *supra*, EU:C:2013:331, n.º 82).
- 31 A este propósito, contrariamente ao que sustenta o Conselho, a circunstância de a Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 já não estarem em vigor, uma vez que foram alterados, na parte em que dizem respeito ao recorrente, pela Decisão 2015/364 e pelo Regulamento de Execução 2015/357, não pode equivaler à anulação eventual pelo Tribunal Geral dos atos adotados inicialmente, na medida em que esta alteração não é um reconhecimento da ilegalidade dos mesmos (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 11 de junho de 2014, Syria International Islamic Bank/Conselho, T-293/12, EU:T:2014:439, n.ºs 36 a 41 e jurisprudência referida).
- 32 Deve, portanto, concluir-se que o interesse em agir do recorrente se mantém, apesar da alteração da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014, na parte em que estes lhe dizem respeito, pela Decisão 2015/364 e pelo Regulamento de Execução 2015/357, que são, de resto, objeto de um novo recurso (v. n.º 14, *supra*).

Quanto ao mérito dos pedidos de anulação da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/119, na parte em que dizem respeito ao recorrente

- 33 Em apoio do seu recurso, o recorrente invoca cinco fundamentos de recurso. O primeiro é relativo a uma violação do dever de fundamentação. O segundo é relativo a uma violação dos direitos fundamentais. O terceiro é relativo a desvio de poder. O quarto é relativo a uma violação do princípio da boa administração e o quinto é relativo a um erro manifesto de apreciação.
- 34 O Tribunal Geral considera oportuno examinar desde já o quinto fundamento.
- 35 Em apoio do quinto fundamento, o recorrente alega, no essencial, que a adoção das medidas restritivas a seu respeito foi efetuada na falta de uma base factual suficientemente sólida.
- 36 Segundo o recorrente, a Decisão de 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 contêm motivações muito sucintas apenas para a inclusão do seu nome na lista, limitando-se a indicar que o recorrente seria objeto de uma investigação na Ucrânia por participação em infrações ligadas ao desvio de fundos públicos e à sua transferência ilegal para fora da Ucrânia. Mais particularmente, alega que, ao basear-se manifestamente no simples facto de ter ocupado uma função política na Ucrânia para justificar a referida inclusão, quando nem sequer era objeto de um inquérito penal na Ucrânia por participação nas referidas infrações, o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação. Além disso, o único fundamento indicado para justificar esta inclusão é vago e geral, não sendo as acusações suficientemente especificadas quanto ao momento, quanto ao lugar e quanto ao conteúdo da sua participação nas infrações contestadas.
- 37 Na réplica, o recorrente contesta o argumento do Conselho segundo o qual as medidas restritivas em causa visam impedir a utilização ilícita de fundos públicos, pois, por um lado, tais medidas não têm efeito preventivo e, por outro, esse objetivo não pode justificar, de qualquer modo, a inclusão do nome do recorrente na lista. Alega igualmente que a carta do gabinete do procurador-geral da Ucrânia enviada ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 3 de março de 2014 (a seguir «carta de 3 de março de 2014»), não constitui uma base factual suficientemente sólida.
- 38 Em resposta a um argumento apresentado pela República da Polónia nas suas alegações de intervenção, o recorrente alega que nenhum processo respeitante a um desvio de fundos públicos estava em curso no momento do envio da carta de 3 de março de 2014. Isto é corroborado pelas cartas do gabinete do procurador-geral da Ucrânia de 8 de julho e 10 de outubro de 2014. Com efeito, a primeira menciona infrações diferentes e a segunda diz respeito a um processo instaurado somente após a adoção das medidas restritivas em causa.
- 39 O Conselho responde que decorre dos considerandos da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014, bem como do contexto geral em que esses atos foram adotados, que estes visavam designadamente reforçar e apoiar o Estado de direito, incluindo ajudar as autoridades ucranianas a combater a corrupção e o desvio de fundos pertencentes ao Estado. Entre estes objetivos figurava igualmente o facto de impedir a utilização ilícita de fundos públicos, designadamente por pessoas que exerçam ou tenham exercido funções ligadas à política na Ucrânia.
- 40 Os motivos de inclusão do nome do recorrente na lista assentam, portanto, numa base factual sólida e são conformes com a jurisprudência. Com efeito, estes fundamentos baseiam-se na carta de 3 de março de 2014, que informa o Conselho de que estavam a decorrer inquéritos tendo por objeto a participação, nomeadamente, do recorrente em infrações ligadas ao desvio de fundos públicos e à sua transferência ilegal para fora da Ucrânia, o que corresponde à fundamentação relativa ao recorrente na Decisão 2014/119 e no Regulamento n.º 208/2014.

- 41 De resto, exigências mais estritas poderiam prejudicar a eficácia das medidas restritivas tomadas na sequência de um desvio de fundos públicos. O Conselho considera que há que fazer uma distinção entre, por um lado, os inquéritos em curso na Ucrânia, no âmbito dos quais o recorrente poderá refutar as suspeitas emitidas a seu respeito em conformidade com as disposições do processo penal ucraniano, e, por outro lado, as medidas restritivas tomadas ao nível da União Europeia, que são limitadas no tempo e são reversíveis. Neste contexto, são necessárias medidas urgentes em matéria de congelamento de fundos em razão do desvio de fundos públicos, pois, caso contrário, há risco de os fundos serem transferidos para fora do território da União e, por isso, de o objetivo das referidas medidas já não ser alcançado.
- 42 A República da Polónia alega, em substância, argumentos que coincidem amplamente com os invocados pelo Conselho. Em particular, considera que o Conselho detinha, no caso em apreço, elementos de prova concretos da existência de um processo penal contra o recorrente e que a exatidão dos factos alegados, tendo em conta os elementos de prova fornecidos, não suscita dúvidas.
- 43 Deve recordar-se que, embora o Conselho disponha de um amplo poder de apreciação quanto aos critérios gerais a tomar em consideração tendo em vista a adoção de medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que, ao abrigo da fiscalização da legalidade dos fundamentos em que se baseou a decisão de incluir ou de manter o nome de uma pessoa determinada numa lista de pessoas que são objeto de medidas restritivas, o juiz da União se assegure que esta decisão, que reveste um alcance individual para essa pessoa, assente 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, por si só, suficiente para basear esta mesma decisão, têm fundamento suficientemente preciso e concreto (v. acórdão de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho, C-605/13 P, Colet., EU:C:2015:248, n.ºs 41, 45 e jurisprudência referida).
- 44 No caso em apreço, o critério previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão de 2014/119 dispõe que sejam adotadas medidas restritivas em relação às pessoas que tenham sido identificadas como sendo responsáveis por factos de desvio de fundos públicos. Além disso, resulta do segundo considerando da referida decisão que o Conselho adotou essas medidas «tendo em vista consolidar e apoiar o Estado de direito [...] na Ucrânia».
- 45 O nome do recorrente foi incluído na lista pelo facto de ser «[s]ujeito a ação penal na Ucrânia para investigação de crimes relacionados com a e[s]poliação de fundos do Estado ucraniano e a sua transferência ilegal para fora do país». Daqui resulta que o Conselho considerou que o recorrente era objeto de uma investigação ou de um inquérito preliminar, que não tinha (ou não tinha ainda) conduzido a uma acusação formal, devido à sua suposta implicação em factos de desvio de fundos públicos.
- 46 Para justificar a inclusão do nome do recorrente na lista, o Conselho invoca a carta de 3 de março de 2014 e outros elementos de prova posteriores à Decisão 2014/119 e ao Regulamento n.º 208/2014.
- 47 A primeira parte da carta de 3 de março de 2014 precisa que os «serviços repressivos ucranianos» deram início a vários processos penais para investigar crimes cometidos por antigos altos funcionários, cujos nomes constam da lista a seguir, em relação aos quais o inquérito levado a cabo sobre as infrações acima referidas permitiu apurar o desvio de fundos públicos para montantes importantes e a transferência ilegal posterior desses fundos para fora do território da Ucrânia.

- 48 A segunda parte da carta de 3 de março de 2014 acrescenta que «o inquérito verificará a participação de outros altos funcionários que representam as antigas autoridades no mesmo tipo de crimes» e que está previsto informá-los a curto prazo do início do inquérito. Os nomes desses outros altos funcionários, entre os quais o do recorrente, constam igualmente da lista imediatamente a seguir.
- 49 Atendendo aos autos do processo, a carta de 3 de março de 2014 é, entre os elementos de prova apresentados pelo Conselho no decurso da presente instância, o único que é anterior à Decisão 2014/119 e ao Regulamento n.º 208/2014. Consequentemente, a legalidade destes atos deve ser apreciada à luz deste único elemento de prova.
- 50 Por conseguinte, há que verificar se a carta de 3 de março de 2014 constitui prova bastante para sustentar a conclusão segundo a qual o recorrente foi identificado «como responsáv[el] por desvios de fundos públicos ucranianos» na aceção do artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119.
- 51 Porém, embora proveniente, como salienta o Conselho, de uma elevada instância judicial de um país terceiro, ou seja, o gabinete do procurador-geral da Ucrânia, a carta de 3 de março de 2014 apenas contém uma afirmação geral e genérica que liga o nome do recorrente, entre os de outros antigos altos funcionários, a um inquérito que, em substância, comprovou factos de desvio de fundos públicos. Com efeito, a carta não fornece nenhuma precisão sobre o apuramento dos factos que o inquérito conduzido pelas autoridades ucranianas estava em vias de verificar e, ainda menos, sobre a responsabilidade individual, ainda que apenas presumida, do recorrente a respeito de tais factos.
- 52 É verdade que, como alega o Conselho, o juiz da União, no contexto da aplicação de medidas restritivas, determinou que a identificação de uma pessoa como sendo responsável por uma infração não implicava forçosamente uma condenação por essa infração (v., neste sentido, acórdãos de 5 de março de 2015, *Ezz e o./Conselho*, C-220/14 P, Colet., EU:C:2015:147, n.º 72, e de 27 de fevereiro de 2014, *Ezz e o./Conselho*, T-256/11, Colet., EU:T:2014:93, n.ºs 57 a 61).
- 53 Contudo, no contexto dos processos que estavam na base da jurisprudência acima referida no n.º 52, os recorrentes tinham, no mínimo, sido objeto de um despacho do procurador-geral do país terceiro em causa, destinado à penhora dos seus bens, a qual tinha sido aprovada por um órgão jurisdicional penal (acórdão *Ezz e o./Conselho*, n.º 52, *supra*, EU:T:2014:93, n.º 132). Por conseguinte, a aplicação das medidas restritivas aos recorrentes em causa nesses processos baseava-se em elementos concretos de que o Conselho tinha tomado conhecimento.
- 54 No caso em apreço, não se pode deixar de observar, por um lado, que o Conselho não dispunha de informações relativas aos factos ou aos comportamentos especificamente imputáveis ao recorrente pelas autoridades ucranianas e, por outro, que a carta de 3 de março de 2014 por ele invocada, mesmo analisando-a no contexto em que se insere, não pode constituir uma base factual suficientemente sólida na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 43 para incluir o nome do recorrente na lista com o fundamento de que tinha sido identificado «como responsáv[el]» por desvio de fundos.
- 55 Independentemente da fase em que se encontrava o processo do qual o recorrente era supostamente objeto, o Conselho não podia adotar medidas restritivas a seu respeito por não conhecer os factos de desvio de fundos públicos que lhe eram especificamente imputados pelas autoridades ucranianas. Com efeito, só tendo conhecimento destes factos é que o Conselho poderia demonstrar que eram suscetíveis, por um lado, de ser qualificados de desvio de fundos públicos e, por outro lado, de pôr em causa o estado de direito na Ucrânia, cujo reforço e apoio constituem, como foi acima recordado no n.º 44, o objetivo prosseguido através da adoção das medidas restritivas em causa.
- 56 Por outro lado, é à autoridade competente da União que compete, em caso de contestação, demonstrar a justeza dos motivos invocados contra a pessoa em causa, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão

e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Colet., EU:C:2013:518, n.ºs 120 e 121, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, Colet., EU:C:2013:518, n.ºs 65 e 66).

- 57 Tendo em conta o que precede, a inclusão do nome do recorrente na lista não respeita os critérios de designação das pessoas visadas pelas medidas restritivas em causa fixados pela Decisão 2014/119.
- 58 Por conseguinte, há que conceder provimento ao recurso, na medida em que visa obter a anulação da Decisão 2014/119, na parte em que respeita ao recorrente, sem que seja necessário pronunciar-se sobre os outros fundamentos invocados por este último nem sobre o pedido deste ou de adotar medidas de organização do processo.
- 59 Pelas mesmas razões, o Regulamento n.º 208/2014 deve ser anulado na parte em que visa o recorrente.

Quanto aos pedidos de anulação da Decisão 2015/143 e do Regulamento 2015/138, na parte em que dizem respeito ao recorrente

- 60 No seu articulado de adaptação dos pedidos, o recorrente pede igualmente a anulação da Decisão 2015/143 e do Regulamento 2015/138, em substância, na medida em que alteram, respetivamente, o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão de 2014/119 e o artigo 3.º do Regulamento n.º 208/2014.
- 61 Nas suas observações sobre o articulado de adaptação dos pedidos, o Conselho alega, por um lado, que o Tribunal Geral não é competente, tendo em conta o artigo 275.º TFUE, para se pronunciar sobre um recurso contra a Decisão 2015/143, que foi adotada, designadamente, com fundamento no artigo 29.º TUE, e, por outro, que a extensão dos pedidos a esta e ao Regulamento 2015/138 é inadmissível por falta de legitimidade do recorrente. Além disso, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o pedido do recorrente não contém nenhuma exposição dos fundamentos invocados na aceção do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991.
- 62 No que respeita, a título preliminar, à questão da competência do juiz da União, há que recordar que o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE prevê expressamente que, em derrogação do disposto no primeiro parágrafo do mesmo artigo, o juiz da União é competente para «se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º [TFUE], relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE]». Esta disposição visa, assim, contrariamente ao que sustenta o Conselho, todas as decisões do Conselho relativas a medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, abrangidas pelo capítulo 2 do título V do Tratado UE, sem distinguir consoante se trate de decisões de caráter geral ou decisões individuais. Em especial, não exclui a possibilidade de contestar, no quadro de um articulado de adaptação dos pedidos, a legalidade de uma disposição de alcance geral, em apoio de um recurso de anulação de uma medida restritiva individual (v., neste sentido, acórdão de T-577/12, 4 de setembro de 2015, NIOC e o./Conselho, atualmente objeto de recurso, EU:T:2015:596, n.ºs 93 e 94).
- 63 Por conseguinte, contrariamente ao que o Conselho alega, o Tribunal Geral é competente para examinar a legalidade da Decisão 2015/143 na medida em que altera o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão de 2014/119.
- 64 No que respeita, seguidamente, ao fundamento de inadmissibilidade relativo à falta de legitimidade do recorrente, há que observar que a Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 foram alterados pela Decisão 2015/143 e pelo Regulamento 2015/138 apenas na medida em que foram precisados os critérios de designação para o congelamento de fundos que visam as pessoas responsáveis pelo desvio de fundos pertencentes ao Estado ucraniano.

- 65 A Decisão 2015/143 e o Regulamento 2015/138 não designam nominalmente o recorrente e também não foram adotados na sequência de uma reapreciação completa das listas de pessoas que são objeto de medidas restritivas. Com efeito, estes atos visam apenas os critérios gerais de inclusão que se aplicam a situações determinadas objetivamente e que comportam efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas e entidades consideradas de forma geral e abstrata, e não a inclusão do nome do recorrente na lista. Por conseguinte, não dizem direta nem individualmente respeito ao recorrente e este não pode, como alegou o Conselho, adaptar os seus pedidos para pedir a sua anulação (v., neste sentido, acórdão de 6 de setembro de 2013, o Bank Refah Kargaran/Conselho, T-24/11, Colet., EU:T:2013:403, n.º 50).
- 66 Por outro lado, as alterações introduzidas no critério geral de inclusão pela Decisão 2015/143 e pelo Regulamento 2015/138 não são pertinentes para efeitos da apreciação da legalidade da inclusão do nome do recorrente na lista, que foi feita pelo Conselho nos termos do único critério enunciado no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão de 2014/119 (v. n.º 44, *supra*).
- 67 À luz de tudo o que precede, há que julgar o recurso inadmissível, na parte em que tem por objeto a Decisão 2015/143 e o Regulamento 2015/138, sem que seja necessário o Tribunal Geral pronunciar-se sobre o outro fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo Conselho e pela Comissão.

Quanto aos efeitos no tempo da anulação parcial da Decisão 2014/119

- 68 O Conselho considera necessário, na hipótese de o Tribunal Geral anular a Decisão 2014/119, na parte em que diz respeito ao recorrente, que os efeitos da mesma em relação a este sejam mantidos, em conformidade com o artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, até à produção de efeitos da anulação parcial do Regulamento n.º 208/2014, a fim de garantir a segurança jurídica e a coerência e a unidade da ordem jurídica.
- 69 A recorrente contesta esta argumentação.
- 70 Importa recordar que a Decisão 2014/119 foi alterada pela Decisão 2015/364, que substituiu a lista a partir de 7 de março de 2015 e prorrogou a aplicação das medidas restritivas, na parte em que diz respeito ao recorrente, até 6 de março de 2016. Na sequência dessas alterações, o nome do recorrente foi mantido na lista com um novo motivo de inclusão (v. n.ºs 12 e 13, *supra*).
- 71 Por conseguinte, até à presente data, o recorrente é objeto de uma nova medida restritiva. Daqui resulta que a anulação da Decisão de 2014/119, na parte em que visa o recorrente, não determina o desaparecimento da inclusão do nome deste último na lista.
- 72 Por conseguinte, não é necessário manter os efeitos da Decisão 2014/119, na parte em que visa o recorrente.

Quanto às despesas

- 73 Nos termos do artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias as partes vencidas, o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas.
- 74 No caso em apreço, tendo o Conselho sido vencido no que respeita ao pedido de anulação formulado na petição, há que condená-lo nas despesas relativas a este pedido, em conformidade com os pedidos do recorrente. Tendo o recorrente sido vencido no que respeita ao pedido de anulação formulado no articulado de adaptação dos pedidos, há que condená-lo nas despesas relativas a este pedido, em conformidade com os pedidos do Conselho.

⁷⁵ Além disso, por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. A República da Polónia e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

- 1) **A Decisão 2014/119/PESC do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, e o Regulamento (UE) n.º 208/2014 do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, são anulados na parte em que visam Mykola Yanovych Azarov.**
- 2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**
- 3) **O Conselho da União Europeia é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas por M. Y. Azarov, no que respeita ao pedido de anulação formulado na petição.**
- 4) **M. Y. Azarov é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho, no que respeita ao pedido de anulação formulado no articulado de adaptação dos pedidos.**
- 5) **A Comissão Europeia e a República da Polónia suportarão as suas próprias despesas.**

Berardis

Czúcz

Popescu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de janeiro de 2016.

Assinaturas