



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

13 de setembro de 2018*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia — Inscrição e posterior manutenção do nome da recorrente na lista das entidades às quais se aplicam medidas restritivas — Dever de fundamentação — Base jurídica — Acordo de Parceria e Cooperação entre a União Europeia e a Rússia — Direito de propriedade — Direito de exercer uma atividade económica — Proporcionalidade»

Nos processos T-735/14 e T-799/14,

Gazprom Neft PAO, anteriormente Gazprom Neft OAO, com sede em São Petersburgo (Rússia), representada por L. Van den Hende e J. Charles, advogados, e S. Cogman, solicitor,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e S. Boelaert, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por C. Brodie e S. Simmons, em seguida, por C. Brodie e V. Kaye, depois por C. Brodie, C. Crane e S. Brandon e, por último, por C. Brodie, R. Fadoju e M. Brandon, na qualidade de agentes, assistidos por G. Facenna, QC, e C. Banner, barrister,

e por

Comissão Europeia, representada por L. Havas, T. Scharf e D. Gauci, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido nos termos do artigo 263.º TFUE e destinado a obter a anulação, em primeiro lugar, do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, do artigo 4.º, do artigo 4.º-A, do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e do anexo III da Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13), conforme alterada pela Decisão 2014/659/PESC do Conselho, de 8 de setembro de 2014 (JO 2014, L 271, p. 54), e pela Decisão 2014/872/PESC do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 58), e, em segundo lugar, do artigo 3.º, do artigo 3.º-A, do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), e do anexo VI do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas

* Língua do processo: inglês.

restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 960/2014 do Conselho, de 8 de setembro de 2014 (JO 2014, L 271, p. 3), e pelo Regulamento (UE) n.º 1290/2014 do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 20),

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, D. Spielmann e Z. Csehi, juízes,

secretário: L. Grzegorzcyk, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 14 de dezembro de 2017,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 A recorrente, Gazprom Neft PAO, é uma sociedade comercial de direito russo, especializada na exploração e produção de petróleo e de gás, na venda e distribuição de petróleo bruto e na produção e venda de produtos petrolíferos. O seu acionista maioritário é a Gazprom Joint Stock Company, que detém direta e indiretamente 95,7% das suas ações. O Governo russo detém direta e indiretamente 50,23% das ações da Gazprom Joint Stock Company.
- 2 Em 20 de fevereiro de 2014, o Conselho da União Europeia condenou em termos muito firmes o recurso à violência na Ucrânia. Apelou à cessação imediata da violência e ao pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na Ucrânia. Ponderou igualmente a instauração de medidas restritivas contra as pessoas responsáveis pelas violações dos direitos humanos, pela violência e pelo recurso excessivo à força.
- 3 Numa reunião extraordinária que decorreu em 3 de março de 2014, o Conselho condenou os atos de agressão das forças armadas russas, que constituíam uma violação manifesta da soberania e da integridade territorial da Ucrânia, bem como a autorização dada pelo Soviet Federatsii Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Conselho da Federação da Assembleia Federal da Federação Russa), em 1 de março de 2014, de recorrer às forças armadas no território da Ucrânia. A União Europeia exortou a Federação da Rússia a retirar imediatamente as suas forças armadas para os respetivos locais de estacionamento permanente, em conformidade com as suas obrigações internacionais.
- 4 Em 5 de março de 2014, o Conselho adotou medidas restritivas centradas no congelamento e na recuperação de fundos desviados pertencentes ao Estado ucraniano.
- 5 Em 6 de março de 2014, os chefes de Estado ou de Governo da União validaram as conclusões do Conselho de 3 de março de 2014. Condenaram veementemente a violação, pela Federação da Rússia, sem que tenha havido provocação, da soberania e da integridade territorial da Ucrânia e exortaram a Federação da Rússia a reconduzir imediatamente as suas forças armadas para os respetivos locais de estacionamento permanente, em conformidade com os acordos aplicáveis. Os chefes de Estado ou de Governo da União declararam que qualquer outra medida da Federação da Rússia suscetível de desestabilizar a situação na Ucrânia teria outras consequências, de alcance significativo, para as relações entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro, num grande número de domínios económicos. Pediram à Federação da Rússia que autorizasse o

acesso imediato dos observadores internacionais, sublinhando que a solução para a crise na Ucrânia devia assentar na integridade territorial, na soberania e na independência do país, bem como no respeito rigoroso das normas internacionais.

- 6 Em 16 de março de 2014, o Parlamento da República Autónoma da Crimeia e o Governo local da cidade de Sebastopol, ambos subdivisões da Ucrânia, realizaram um referendo sobre o estatuto da Crimeia. No âmbito desse referendo, a população da Crimeia foi convidada a indicar se pretendia ser anexada à Federação da Rússia na qualidade de sujeito da Federação ou se pretendia que a Constituição de 1992 e o estatuto da Crimeia no seio da Ucrânia fossem restabelecidos. O resultado anunciado na República Autónoma da Crimeia indicava 96,77% de votos a favor da integração na Federação da Rússia, com uma taxa de participação de 83,1%.
- 7 Em 17 de março de 2014, o Conselho adotou outras conclusões relativas à Ucrânia. Condenou veementemente a realização, em 16 de março de 2014, na Crimeia, do referendo sobre a anexação à Federação da Rússia, realizado, em seu entender, em manifesta violação da Constituição ucraniana. Instou a Federação da Rússia a tomar medidas para apaziguar a crise, a reconduzir imediatamente as suas forças aos contingentes e bases anteriores à crise, em conformidade com os seus compromissos internacionais, a iniciar discussões diretas com o Governo da Ucrânia e a fazer uso de todos os mecanismos internacionais pertinentes para encontrar uma solução pacífica e negociada, que respeitasse plenamente os seus compromissos bilaterais e multilaterais de garantir a soberania e a integridade territorial da Ucrânia. A este respeito, o Conselho lamentou que o Conselho de Segurança das Nações Unidas não tenha podido adotar uma resolução, devido a um veto da Federação da Rússia. Além disso, exortou a Federação da Rússia a abster-se de qualquer medida no sentido de anexar a Crimeia em violação do direito internacional.
- 8 No mesmo dia, o Conselho adotou, com base no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16), bem como, com base no artigo 215.º TFUE, o Regulamento (UE) n.º 269/2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 6), pelos quais impôs restrições em matéria de deslocações e o congelamento de bens visando as pessoas responsáveis por ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, bem como as pessoas e entidades a elas associadas.
- 9 Em 17 de março de 2014, a Federação da Rússia reconheceu oficialmente os resultados do referendo realizado na Crimeia em 16 de março de 2014. Na sequência desse referendo, o Supremo Tribunal da Crimeia e o Conselho Municipal de Sebastopol proclamaram a independência da Crimeia relativamente à Ucrânia e pediram a incorporação na Federação da Rússia. No mesmo dia, o presidente russo assinou um decreto reconhecendo a República da Crimeia como estado soberano e independente.
- 10 Em 21 de março de 2014, o Conselho Europeu recordou a declaração dos Chefes de Estado ou de Governo da União, de 6 de março de 2014, e pediu à Comissão e aos Estados-Membros que refletissem sobre eventuais outras medidas direcionadas.
- 11 Em 23 de junho de 2014, o Conselho decidiu que a importação na União de mercadorias originárias da Crimeia ou de Sebastopol devia ser proibida, com exceção das mercadorias originárias da Crimeia e de Sebastopol relativamente às quais o Governo da Ucrânia tinha emitido um certificado de origem.
- 12 Na sequência do acidente de 17 de julho de 2014 que culminou na destruição, em Donetsk (Ucrânia), do avião da Malaysia Airlines fretado para o voo MH17, o Conselho pediu à Comissão e ao Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) que concluísse os seus trabalhos preparatórios sobre eventuais

medidas direcionadas e que apresentasse, o mais tardar, em 24 de julho seguinte, propostas de medidas, incluindo no que respeita ao acesso aos mercados de capitais, à defesa, aos bens de dupla utilização e às técnicas sensíveis, designadamente no setor energético.

- 13 Em 31 de julho de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/512/PESC, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13). Na mesma data, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º TFUE, o Regulamento (UE) n.º 833/2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 1).
- 14 O anexo II do Regulamento n.º 833/2014 contém uma lista das tecnologias referidas no artigo 3.º do mesmo regulamento, classificadas segundo o seu código de nomenclatura combinada, em concreto, principalmente, tubos dos tipos utilizados em oleodutos e gasodutos e ferramentas de perfuração ou de sondagem, bombas volumétricas alternativas, elevadores de líquidos, máquinas de sondagem ou perfuração da terra, ou partes das mesmas máquinas, plataformas de perfuração ou de exploração, torres (derricks) automóveis para sondagem ou perfuração, barcos-faróis, guindastes flutuantes, etc.
- 15 Posteriormente, o Conselho adotou, em 8 de setembro de 2014, a Decisão 2014/659/PESC, que altera a Decisão 2014/512 (JO 2014, L 271, p. 54), e o Regulamento (UE) n.º 960/2014, que altera o Regulamento n.º 833/2014 (JO 2014, L 271, p. 3). Estes atos impunham restrições suplementares aos serviços conexos necessários para a exploração e produção de petróleo em águas profundas, exploração e produção de petróleo no Ártico, ou para projetos de óleo de xisto na Rússia. Os mesmos atos impunham restrições suplementares relativas ao acesso aos mercados de capitais da União e alargavam o seu âmbito de aplicação às três maiores sociedades russas controladas ou maioritariamente detidas pelo Estado exercendo as suas atividades no domínio do petróleo bruto e dos produtos petrolíferos, incluindo a recorrente.
- 16 Por último, a Decisão 2014/512, conforme alterada pela Decisão 2014/659, foi alterada pela Decisão 2014/872/PESC do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 58, a seguir «decisão impugnada»). O Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo Regulamento n.º 960/2014, foi alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1290/2014 do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 20, a seguir «regulamento impugnado»).
- 17 O artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.ºs 3 e 4, da decisão impugnada, conforme inserido ou alterado pelo artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/659, e, depois, pelo artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Decisão 2014/872, prevê:

«2. São proibidas a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir ou de outro modo negociar obrigações, ações ou instrumentos financeiros análogos cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias, que tenham sido emitidos depois de 12 de setembro de 2014 por:

[...]

- b) Entidades estabelecidas na Rússia, controladas pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a um bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo em 12 de setembro de 2014, tal como enumeradas no anexo III;
- c) Qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União cuja propriedade seja detida em mais de 50% por uma entidade referida nas alíneas a) e b); ou

d) Qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo que atue em nome ou sob a direção de uma entidade da categoria referida na alínea c) ou enumerada nos anexos II ou III.

3. É proibido criar ou participar direta ou indiretamente em qualquer acordo que vise a concessão de novos empréstimos ou crédito cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo a que se refere o n.º 1 ou o n.º 2 depois de 12 de setembro de 2014, excetuando os empréstimos ou o crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações de bens e serviços não financeiros entre a União e a Rússia que não estejam sujeitos a proibição, ou os empréstimos com a finalidade específica e documentada de prestar financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez de pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no anexo I.

4. A proibição a que se refere o n.º 3 não se aplica aos montantes levantados ou aos desembolsos efetuados ao abrigo de um contrato celebrado antes de 12 de setembro de 2014 se:

- a) os termos e condições dos referidos levantamentos ou desembolsos:
 - i) tiverem sido acordados antes de 12 de setembro de 2014; e
 - ii) não tiverem sido alterado nessa data ou posteriormente; e
- b) antes de 12 de setembro de 2014 tiver sido fixada uma data contratual de vencimento para o reembolso integral dos fundos disponibilizados e para a cessação de todos os compromissos, direitos e obrigações ao abrigo do contrato.

Os termos e condições dos levantamentos e desembolsos referidos no presente número incluem as cláusulas relativas à duração do período de reembolso em relação a cada levantamento ou desembolso, à taxa de juro aplicada ou ao método de cálculo da taxa de juro, e ao montante máximo.»

- 18 O anexo à Decisão 2014/659 acrescenta um anexo III à Decisão 2014/512, que inscreve o nome da recorrente na lista das pessoas coletivas, entidades e organismos a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), desta decisão.
- 19 O artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado, conforme inseridos ou alterados pelo artigo 1.º, n.º 5, do Regulamento n.º 960/2014, e depois pelo artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento n.º 1290/2014, dispõe o seguinte:

«2. São proibidas a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir ou de outro modo negociar valores mobiliários e instrumentos do mercado monetário com prazo de vencimento superior a 30 dias, que tenham sido emitidos depois de 12 de setembro de 2014 por:

[...]

- b) uma das principais pessoas coletivas, entidades ou organismos estabelecidos na Rússia, controlados pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a 1 bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo, tal como enumerados no anexo VI;
- c) uma pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União, cujos direitos de propriedade sejam direta ou indiretamente detidos em mais de 50% por uma entidade referida na alínea a) ou na alínea b); ou

d) uma pessoa coletiva, entidade ou organismo que atue em nome ou sob a direção de uma entidade referida nas alíneas a), b) ou c) do presente número.

3. É proibido criar ou participar, direta ou indiretamente, a partir de 12 de setembro de 2014, em qualquer acordo que vise a concessão de novos empréstimos ou crédito cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo referido nos n.ºs 1 e 2.

Essa proibição não se aplica:

a) aos empréstimos ou ao crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações não proibidas de bens e serviços não financeiros entre a União e qualquer outro Estado, incluindo as despesas com bens e serviços de qualquer outro Estado terceiro necessárias para a execução do contrato de exportação ou importação; ou

b) aos empréstimos com a finalidade específica e documentada de proporcionar financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez a pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no anexo III.

4. A proibição prevista no n.º 3 não se aplica a levantamentos ou desembolsos realizados ao abrigo de um contrato celebrado antes de 12 de setembro de 2014, desde que sejam respeitadas as seguintes condições:

a) todos os termos e condições desses levantamentos ou desembolsos:

- i) foram acordados antes de 12 de setembro de 2014, e
- ii) não foram modificados após essa data; e

b) antes de 12 de setembro de 2014, o prazo de vencimento contratual foi fixado para o pagamento integral de todos os fundos disponibilizados e para a cessação de todos os compromissos, direitos e obrigações previstos no contrato.

Os termos e condições dos levantamentos ou desembolsos referidos na alínea a) incluem as disposições relativas à duração do prazo de reembolso de cada um desses levantamentos ou desembolsos, a taxa de juro aplicada ou o método de cálculo da taxa de juro e o montante máximo.»

20 O artigo 1.º, n.º 9, do Regulamento n.º 960/2014 prevê que o anexo III do referido regulamento, que inscreve o nome da recorrente na lista das pessoas coletivas, entidades e organismos a que se refere o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014, é aditado como anexo VI a este último regulamento.

21 O artigo 4.º da decisão impugnada, conforme alterada pela Decisão 2014/872, dispõe:

«1. A venda, o fornecimento, a transferência ou exportação, diretos ou indiretos, de certos equipamentos adequados para as seguintes categorias de exploração e produção na Rússia, incluindo a sua zona económica exclusiva e a plataforma continental, por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aeronaves sob a jurisdição dos Estados-Membros, ficam sujeitos à autorização prévia por parte da autoridade competente do Estado-Membro exportador:

a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;

b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico;

c) Projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

A União toma as medidas necessárias para determinar os produtos pertinentes que devem ser abrangidos pelo presente número.

2. A prestação de:

- a) Assistência técnica ou outros serviços relacionados com o equipamento referido no n.º 1;
- b) Financiamento ou assistência financeira à venda, fornecimento, transferência ou exportação do equipamento referido no n.º 1, ou à prestação da correspondente assistência ou formação técnica

fica igualmente sujeita a autorização prévia por parte da autoridade competente do Estado-Membro exportador.

3. As autoridades competentes dos Estados-Membros não concedem qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação de equipamento ou de prestação de serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, se determinarem que a venda, fornecimento, transferência ou exportação em causa ou a prestação dos serviços em causa se destina a uma das categorias de exploração e produção a que se refere o n.º 1.

4. O n.º 3 não prejudica a execução de contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014 ou de contratos conexos necessários para a execução desses contratos.

5. Uma autorização pode ser igualmente concedida quando a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens ou a prestação de serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, forem necessárias à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de ter um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente. Em casos devidamente justificados de emergência, a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação dos serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, podem ser efetuadas sem autorização prévia, desde que o exportador notifique as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data em que a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação de serviços se efetuou, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação de serviços sem autorização prévia.»

22 Do mesmo modo, o artigo 3.º e o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterados pelo Regulamento n.º 1290/2014, têm a seguinte redação:

«Artigo 3.º

1. É necessário obter previamente autorização para vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, os bens enumerados no anexo II, originários ou não da União, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou em qualquer outro Estado, caso tais bens se destinem a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental.

2. Para todas as vendas, fornecimentos, transferências ou exportações para as quais seja exigida autorização nos termos do presente artigo, essa autorização é concedida pelas autoridades competentes do Estado-Membro em que o exportador esteja estabelecido, segundo as modalidades previstas no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 428/2009. A autorização é válida em toda a União.

3. O anexo II inclui certos bens destinados às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental:

- a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;
- b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico; ou
- c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

4. Os exportadores devem prestar às autoridades competentes todas as informações necessárias à instrução do seu pedido de autorização de exportação.

5. As autoridades competentes não podem conceder qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens incluídos no anexo II quando tiverem motivos razoáveis para determinar que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se destina a projetos de exploração e produção de qualquer das categorias referidas no n.º 3.

No entanto, as autoridades competentes podem conceder a autorização se a venda, fornecimento, transferência ou exportação corresponder à execução de uma obrigação decorrente de um contrato celebrado antes de 1 de agosto de 2014, ou de contratos acessórios necessários à execução do primeiro.

As autoridades competentes podem igualmente conceder a autorização quando a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens forem necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente. Em casos devidamente justificados de emergência, a venda, fornecimento, transferência ou exportação pode efetuar-se sem autorização prévia, desde que o exportador notifique as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data em que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se efetuou, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação sem autorização prévia.

6. Nas condições previstas no n.º 5, as autoridades competentes podem anular, suspender, alterar ou revogar uma autorização de exportação que tenham concedido.

7. Se a autoridade competente recusar, anular, suspender, limitar significativamente ou revogar uma autorização nos termos dos n.ºs 5 ou 6, o Estado-Membro em causa notifica desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão e partilha com eles as informações pertinentes, respeitando as disposições relativas à confidencialidade dessas informações previstas no Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho.

8. Antes de conceder uma autorização em conformidade com o n.º 5 para uma transação essencialmente idêntica a uma transação que tenha sido objeto de uma recusa, ainda válida, por parte de outro ou outros Estados-Membros nos termos dos n.ºs 6 e 7, o Estado-Membro em causa consulta o ou os Estados-Membros que recusaram a autorização. Se, na sequência de tais consultas, o Estado-Membro em causa decidir conceder a autorização, informa desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão, comunicando todas as informações pertinentes que motivaram a sua decisão.

[...]

Artigo 4.º

[...]

3. Fica sujeita a autorização, pela autoridade competente em causa:

- a) a prestação de assistência técnica ou serviços de corretagem relacionados com os bens enumerados no anexo II e com o seu fornecimento, fabrico, manutenção e utilização, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou, se essa assistência disser respeito a bens destinados a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, qualquer pessoa, entidade ou organismo noutro Estado;
- b) o financiamento ou prestação de assistência financeira relacionados com os bens enumerados no anexo II, nomeadamente subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, para qualquer venda, fornecimento, transferência ou exportação desses bens, ou para a prestação de assistência técnica conexa, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou, se essa assistência disser respeito a bens destinados a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, a qualquer pessoa, entidade ou organismo noutro Estado.

Nos casos devidamente justificados de emergência a que se refere o artigo 3.º, n.º 5, a prestação de serviços a que se refere o presente número pode efetuar-se sem autorização prévia, desde que o prestador de serviços notifique as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data da prestação de serviços.

4. Se as autorizações forem solicitadas ao abrigo do n.º 2 do presente artigo, aplica-se *mutatis mutandis* o artigo 3.º, em especial os n.ºs 2 e 5.»

23 O artigo 4.º-A da decisão impugnada, conforme inserido pelo artigo 1.º, n.º 3, da Decisão 2014/659, posteriormente alterado pelo artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2014/872, prevê:

«1. É proibida a prestação direta ou indireta dos serviços associados necessários às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo a sua zona económica exclusiva e a plataforma continental, por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aeronaves sob a jurisdição dos Estados-Membros:

- a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;
- b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico;
- c) Projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

2. A proibição estabelecida no n.º 1 não prejudica a execução de contratos ou acordos-quadro celebrados antes de 12 de setembro de 2014 ou de contratos conexos necessários à execução dos primeiros.

3. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável caso os serviços em causa sejam necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente.»

24 Do mesmo modo, o artigo 3.º-A do regulamento impugnado, conforme inserido pelo artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 960/2014, posteriormente alterado pelo artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1290/2014, prevê:

«1. É proibido prestar, direta ou indiretamente, serviços conexos necessários às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental:

- a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;
- b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico; ou
- c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

Para efeitos do presente número, por “serviços conexos” entende-se:

- i) perfuração;
- ii) teste de poços;
- iii) serviço de diagrafia e revestimento de poços;
- iv) fornecimento de estruturas flutuantes especializadas.

2. As proibições estabelecidas no n.º 1 não prejudicam a execução de obrigações decorrentes de contratos ou acordos-quadro celebrados antes de 12 de setembro de 2014 ou de contratos acessórios necessários à execução dos primeiros.

3. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável caso os serviços em causa sejam necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente.

O prestador de serviços deve notificar as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data de realização de qualquer atividade ao abrigo do presente número, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação.»

25 O artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da decisão impugnada, conforme alterada pelo artigo 1.º, n.º 4, da Decisão 2014/659, dispõe:

«1. Não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização relativamente a contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas pela presente decisão, nomeadamente sob a forma de pedidos de indemnização ou qualquer outro pedido deste tipo, tais como um pedido de compensação ou um pedido ao abrigo de uma garantia, em especial um pedido de prorrogação ou de pagamento de uma garantia ou contragarantia, nomeadamente financeira, independentemente da forma que assumam, a pedido de:

- a) Entidades referidas no artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) ou c) e no artigo 1.º, n.º 2, alíneas c) ou d), ou enumeradas nos anexos I, II, III ou IV.»

26 O artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 5-A, do Regulamento n.º 960/2014, dispõe:

«1. Não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização relativamente a contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas por força do presente regulamento, nomeadamente sob forma de pedidos de indemnização ou de qualquer outro pedido desse tipo, tais como um pedido de compensação ou um pedido ao abrigo de uma garantia, em particular um pedido de prorrogação ou de pagamento de uma garantia ou contragarantia, nomeadamente financeira, independentemente da forma que assuma, a pedido de:

a) Entidades referidas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c)[,] ou no artigo 5.º, n.º 2, alíneas c) e d)[,] ou enumeradas nos anexos III, IV, V e VI.»

Tramitação processual e pedidos das partes

27 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de outubro de 2014, a recorrente interpôs recurso no processo T-735/14.

28 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de dezembro de 2014, a recorrente interpôs recurso no processo T-799/14.

29 Por requerimento separado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de janeiro de 2015, a recorrente requereu a apensação dos processos T-735/14 e T-799/14 e adaptou as petições nos referidos processos a fim de tomar em consideração a adoção da Decisão 2014/872 e do Regulamento n.º 1290/2014.

30 Por despacho do presidente da Nona Secção do Tribunal Geral de 12 de março de 2015, os processos T-735/14 e T-799/14 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral do processo, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

31 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, a Comissão e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte requereram a sua intervenção no presente processo em apoio do Conselho. Por despachos de 24 de junho de 2015, o presidente da Nona Secção do Tribunal Geral autorizou as referidas intervenções. Os intervenientes apresentaram os seus articulados e as recorrentes apresentaram as suas observações acerca desses articulados nos prazos fixados.

32 Por decisão de 29 de outubro de 2015, o presidente da Nona Secção, após ter recebido as observações das partes, ordenou a suspensão da instância até à prolação do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-72/15, Rosneft.

33 Na sequência do Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), foi posto termo à suspensão da instância, em conformidade com o artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

34 As partes nos processos principais foram convidadas, neste contexto, a apresentar as suas observações sobre as consequências a inferir do Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), no que diz respeito aos fundamentos e argumentos suscitados no âmbito dos presentes recursos. Responderam a este pedido no prazo fixado.

35 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Sexta Secção, à qual os presentes processos foram, consequentemente, atribuídos, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo.

- 36 Por medida de organização do processo de 12 de outubro de 2017, as partes foram convidadas a precisar determinados argumentos relativos à admissibilidade do recurso.
- 37 No processo T-735/14, a recorrente concluiu pedindo ao Tribunal Geral que se digne:
- anular o artigo 4.º da decisão impugnada, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 5, da Decisão 2014/872;
 - anular o artigo 3.º e o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado, conforme alterados pelo artigo 1.º, n.ºs 3 e 5, do Regulamento n.º 1290/2014;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 38 No processo T-799/14, a recorrente concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular o artigo 4.º-A da decisão impugnada, conforme inserido pelo artigo 1.º, n.º 3, da Decisão 2014/659 e alterado pelo artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2014/872;
 - anular o artigo 3.º-A do regulamento impugnado, conforme inserido pelo artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 960/2014 e alterado pelo artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1290/2014;
 - anular o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, e o anexo III da decisão impugnada, conforme inseridos ou alterados pelo artigo 1.º, n.º 1, e o anexo da Decisão 2014/659 e pelo artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Decisão 2014/872, na medida em que estas disposições dizem respeito à recorrente;
 - anular o artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, e o anexo VI do regulamento impugnado, conforme inseridos ou alterados pelo artigo 1.º, n.ºs 5 e 9, e o anexo III do Regulamento n.º 960/2014 e pelo artigo 1.º, n.ºs 6 e 7, do Regulamento n.º 1290/2014, na medida em que estas disposições dizem respeito à recorrente;
 - anular o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da decisão impugnada, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 4, da Decisão 2014/659, na medida em que estas disposições dizem respeito à recorrente;
 - anular o artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do regulamento impugnado, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 5-A, alínea a), do Regulamento n.º 960/2014;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 39 No processo T-735/14, o Conselho concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso no que respeita ao artigo 4.º da decisão impugnada por incompetência ou, a título subsidiário, declará-lo inadmissível;
 - declarar o recurso inadmissível no que respeita ao artigo 3.º e ao artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado;
 - a título subsidiário, negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.

- 40 No processo T-799/14, o Conselho concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso no que respeita à decisão impugnada por incompetência ou, a título subsidiário, declará-lo inadmissível;
 - declarar o recurso inadmissível no que respeita ao regulamento impugnado;
 - a título subsidiário, negar provimento ao recurso;
 - condenar a recorrente nas despesas.
- 41 Na sua resposta escrita à pergunta do Tribunal Geral no seguimento do Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), o Conselho precisou que punha em causa a competência do Tribunal Geral, com fundamento no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, unicamente no que respeita aos artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada.
- 42 A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal Geral, nos processos apensos T-735/14 e T-799/14, negue provimento aos recursos na totalidade.
- 43 O Reino Unido concluiu pedindo que o Tribunal Geral, nos processos apensos T-735/14 e T-799/14, negue provimento aos recursos.

Questão de direito

- 44 A título preliminar, dada a conexão entre os processos T-735/14 e T-799/14, o Tribunal Geral decidiu apensá-los para efeitos do acórdão, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.
- 45 Importa, em seguida, analisar a competência do Tribunal Geral e a admissibilidade do recurso, que são contestadas pelo Conselho.

Quanto à competência do Tribunal Geral

- 46 No que respeita à competência do Tribunal Geral para conhecer do pedido destinado a obter a anulação do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3 e n.º 4, do artigo 4.º, do artigo 4.º-A, do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e do anexo III da decisão impugnada, o Conselho indicou, na sua resposta escrita à questão do Tribunal Geral, na sequência do Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), que não punha em causa a competência do Tribunal Geral para fiscalizar a legalidade dessas disposições, com base no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, à exceção dos artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada.
- 47 Com efeito, o Tribunal de Justiça confirmou que essas disposições tinham caráter geral, dado que visavam proibir o fornecimento, a transferência ou a exportação de certos equipamentos que figuravam no anexo da decisão impugnada ou de outros serviços conexos destinados a certas categorias de projetos de produção ou de exploração na Rússia, independentemente da identidade ou do número de empresas suscetíveis de utilizar essas tecnologias ou serviços, e sem que seja mencionado o nome da recorrente a este respeito. Por conseguinte, as referidas disposições não constituem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE.

- 48 Além disso, o Conselho considera que o facto de a recorrente ser um dos dois principais operadores russos a recorrer às tecnologias referidas no artigo 4.º da decisão impugnada não basta para que essa disposição assuma um carácter suficientemente individual para ser considerada como uma decisão que estabelece medidas restritivas relativamente a ela, na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 49 A recorrente contesta esses argumentos e alega, em quaisquer circunstâncias, que o Tribunal Geral é competente para fiscalizar todas as disposições do regulamento impugnado.
- 50 A este propósito, importa recordar que, nos termos do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça e, conseqüentemente, o Tribunal Geral, são competentes 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 capítulo 2 do título V, [TUE]».
- 51 Em contrapartida, o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, dispõe que «[o] Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições».
- 52 Segundo a jurisprudência, as medidas restritivas equiparam-se, simultaneamente, a atos de carácter geral, na medida em que proíbem uma categoria geral e abstrata de destinatários de colocar recursos económicos à disposição das entidades visadas pelos seus anexos, e a decisões individuais contra estas entidades (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 102 e jurisprudência aí referida).
- 53 Além disso, há que recordar que, no que se refere aos atos adotados com fundamento nas disposições relativas à política externa e de segurança comum (PESC), é a natureza individual desses atos que abre, em conformidade com o disposto no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o acesso aos órgãos jurisdicionais da União (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 103 e jurisprudência aí referida).
- 54 Apesar de tais medidas também se poderem dirigir, em termos individuais, contra outras entidades de uma indústria específica num Estado terceiro, não é menos certo que resulta da natureza das referidas medidas que, na hipótese de a legalidade destas últimas ser contestada, devem poder ser sujeitas, em conformidade com o disposto no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, a fiscalização jurisdicional (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 104).
- 55 No caso em apreço, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, da decisão impugnada proíbe todos os operadores da União de efetuar certos tipos de operações financeiras ou de celebrar certos tipos de acordos com entidades estabelecidas na Rússia, controladas pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a um bilião de rublos russos (RUB) (cerca de 13 mil milhões de euros) e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo em 12 de setembro de 2014, cujo nome figura no anexo III da referida decisão, ou qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União cuja propriedade seja detida em mais de 50% por uma entidade enumerada no anexo III da referida decisão ou que atua em nome ou sob a direção de uma entidade de uma das duas categorias acima referidas.
- 56 Em conformidade, há que considerar que, ao estabelecer os critérios previstos no artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), da decisão impugnada, que permitem identificar a recorrente, e ao incluí-la no anexo III dessa decisão, o Conselho adotou medidas restritivas contra a pessoa coletiva em causa.

- 57 O artigo 1.º, n.ºs 3 e 4, da decisão impugnada permite também identificar diretamente a recorrente, na medida em que remete para as entidades e organismos referidos no n.º 1 ou no n.º 2 do referido artigo, entre os quais figura a recorrente.
- 58 Do mesmo modo, o artigo 7.º da decisão impugnada menciona igualmente de maneira explícita as entidades referidas no anexo III da decisão impugnada, entre as quais figura a recorrente.
- 59 Em contrapartida, no que respeita aos artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada, importa observar que a fiscalização da legalidade das mesmas disposições não é da competência do Tribunal Geral.
- 60 Com efeito, essas disposições não visam pessoas singulares ou coletivas identificadas, sendo aplicáveis a todos os operadores envolvidos na venda, no fornecimento, na transferência ou na exportação de equipamentos abrangidos pela obrigação de autorização prévia e a todos os prestadores de serviços conexos em termos gerais. Nestas condições, as medidas previstas nos artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada não constituem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, mas medidas de âmbito geral, relativamente às quais nem o Tribunal de Justiça nem o Tribunal Geral são competentes (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 97 a 99).
- 61 Esta solução não é alterada pelo facto de a recorrente ter indicado que só impugnava essas disposições na medida em que lhe respeitavam ou que era uma das duas empresas petrolíferas que obtiveram as autorizações necessárias para exercer atividades na plataforma continental russa, pelo que produzem os mesmos efeitos que medidas restritivas relativamente a elas. Com efeito, a circunstância de terem sido aplicadas à recorrente não altera a sua natureza jurídica de ato de carácter geral. No caso vertente, as «decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas», na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, encontram-se nas disposições pelas quais o nome da recorrente foi inscrito no anexo III da decisão impugnada (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 104, e de 4 de junho de 2014, Sina Bank/Conselho, T-67/12, não publicado, EU:T:2014:348, n.º 39). Isto está em conformidade com a jurisprudência segundo a qual, no que se refere aos atos adotados com fundamento nas disposições relativas à PESC, é a natureza individual desses atos que abre, de acordo com o disposto no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o acesso aos órgãos jurisdicionais da União (v. n.º 53, *supra*).
- 62 Deve, pois, concluir-se que o Tribunal Geral é competente para conhecer do recurso da recorrente destinado a obter a anulação do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, do anexo III e do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da decisão impugnada (a seguir «disposições controvertidas da decisão impugnada»), na medida em que estabelecem medidas restritivas relativamente à mesma. Em contrapartida, não é competente para conhecer do recurso de anulação na medida em que tem por objeto os artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada.
- 63 Em quaisquer circunstâncias, o Tribunal Geral é também competente para conhecer do recurso de anulação na medida em que tem por objeto o regulamento impugnado, ao abrigo do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, facto que o Conselho não contesta. Com efeito, apesar de ter em vista a aplicação da decisão impugnada, que foi adotada no âmbito da PESC, o regulamento impugnado não é uma «disposiç[ão] relativ[a] à política externa e de segurança comum» na aceção do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, que não esteja abrangida pela competência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Quanto à admissibilidade

- 64 O Conselho alega que o recurso é inadmissível, tanto no que respeita aos artigos 3.º, 3.º-A, 4.º, n.ºs 3 e 4, 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, ao anexo VI e ao artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do regulamento impugnado como no que respeita às disposições controvertidas da decisão impugnada (a seguir,

consideradas conjuntamente, «disposições controvertidas»), tendo em conta que as condições de admissibilidade previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, para o qual remete expressamente o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, não estão preenchidas, especialmente no que concerne à afetação direta da recorrente.

- 65 Com efeito, em primeiro lugar, as disposições controvertidas não afetam diretamente a recorrente, uma vez que devem obrigatoriamente ser aplicadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros da União, que dispõem de uma margem de apreciação para o efeito. De acordo com o artigo 4.º, n.º 3, da decisão impugnada, é às referidas autoridades que compete determinar se a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos equipamentos ou a prestação dos serviços em causa se destinam à exploração e produção de petróleo em águas profundas ou no Ártico ou a projetos de óleo de xisto na Rússia. Do mesmo modo, o artigo 3.º e o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado exigem que seja obtida autorização prévia das autoridades competentes dos Estados-Membros para qualquer fornecimento ou exportação de determinadas tecnologias destinadas à exploração e produção de petróleo em águas profundas ou no Ártico ou a projetos no domínio do óleo de xisto na Rússia, bem como para os serviços de assistência técnica ou de corretagem ou para o financiamento ou auxílio financeiro relacionado com essas tecnologias.
- 66 Além disso, o Conselho refere que, quando as disposições controvertidas foram inicialmente adotadas, o significado exato de determinados termos-chave não estava determinado, tendo-o sido apenas posteriormente na Decisão 2014/872 e no Regulamento n.º 1290/2014. As autoridades dos Estados-Membros continuam, todavia, a dispor de uma certa margem de apreciação.
- 67 Em segundo lugar, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que as disposições controvertidas não afetam diretamente a recorrente na medida em que não produzem diretamente efeitos na sua situação jurídica, na aceção da jurisprudência. Com efeito, no caso em apreço, os fornecedores e exportadores das tecnologias e serviços conexos da União estão sujeitos às restrições à exportação previstas pelas disposições controvertidas, mas essas restrições não se aplicam à recorrente nem à indústria petrolífera na Rússia. Além disso, nada nas referidas disposições proíbe a recorrente de assegurar a exploração e produção de petróleo em águas profundas ou no Ártico, ou de projetos de óleo de xisto na Rússia. Ainda que já não possa adquirir as tecnologias enumeradas aos fornecedores de União para serem utilizadas nesses projetos, nem obter assistência técnica ou financeira conexa, isso não significa que tenham sido produzidos efeitos diretos na sua situação jurídica. As mesmas considerações são igualmente aplicáveis no que respeita, designadamente, às restrições de acesso aos mercados de capitais da União ou às que afetam os novos empréstimos e créditos com prazo de vencimento superior a 30 dias.
- 68 Em terceiro lugar, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, o Conselho e a Comissão indicaram que o artigo 3.º e o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado incluem medidas de execução, visto que preveem um sistema de autorização prévia. A recorrente deve, assim, demonstrar que as referidas disposições a afetam, não só diretamente mas também individualmente, o que não acontece no caso em apreço.
- 69 A recorrente contesta estes argumentos.
- 70 Importa distinguir a questão da legitimidade ativa da recorrente para impugnar as disposições controvertidas da decisão impugnada e o artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), n.º 3 e n.º 4, o anexo VI e o artigo 11.º, n.º 1, alínea a), do regulamento impugnado (a seguir «disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais»), por um lado, e os artigos 3.º, 3.º-A e 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado (a seguir «disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação»), por outro.

Quanto à legitimidade ativa da recorrente para impugnar as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais

- 71 Importa recordar, a este respeito, que, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas no primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução. A segunda parte do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE precisa, assim, que, se a pessoa singular ou coletiva que interpõe o recurso de anulação não for o destinatário do ato impugnado, a admissibilidade do recurso está sujeita à condição de que esse ato diga direta e individualmente respeito ao recorrente. O Tratado de Lisboa acrescentou, além disso, ao artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE uma terceira parte que flexibilizou os requisitos de admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas. Com efeito, essa parte da norma, que não sujeita a admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas ao requisito de afetação individual, abre essa via de recurso relativamente aos «atos regulamentares» que não careçam de medidas de execução e digam diretamente respeito ao recorrente (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.ºs 56 e 57).
- 72 Em primeiro lugar, no que respeita ao requisito relativo à afetação direta da recorrente, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o requisito segundo o qual uma pessoa singular ou coletiva deve ser diretamente afetada, conforme previsto no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, exige que a medida da União contestada produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular e não deixe nenhum poder de apreciação aos seus destinatários que estão incumbidos da sua aplicação, uma vez que esta tem um carácter puramente automático e decorre exclusivamente da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2008, *Comissão/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 47 e jurisprudência aí referida).
- 73 Ora, no presente caso, recorde-se que as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais proíbem designadamente todos os operadores da União de efetuar certas operações financeiras ou de celebrar um acordo com entidades estabelecidas na Rússia, controladas pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a um bilião de RUB e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo em 12 de setembro de 2014, cujo nome figura no anexo III da decisão impugnada ou no anexo VI do regulamento impugnado (v. n.ºs 17 a 20, *supra*).
- 74 Importa, pois, concluir que a recorrente é diretamente afetada pelas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, que não deixam nenhum poder de apreciação aos destinatários encarregados da sua aplicação. Com efeito, as medidas restritivas daí decorrentes aplicam-se diretamente em relação à recorrente, em consequência imediata do facto de se tratar de uma entidade referida no artigo 1.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, da decisão impugnada e no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, do regulamento impugnado e de o seu nome figurar no anexo III da decisão impugnada e no anexo VI do regulamento impugnado. Pouco importa, a este respeito, que as referidas disposições não proibam a recorrente de realizar fora da União as operações referidas. Com efeito, é pacífico que as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais impõem à recorrente restrições ao acesso ao mercado de capitais da União.
- 75 Do mesmo modo, há que rejeitar a argumentação do Conselho segundo a qual a recorrente não é diretamente afetada na sua situação jurídica, dado que as medidas instauradas pelas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais se aplicam unicamente aos organismos com sede na União. Embora seja certo que as referidas disposições enunciam proibições que se aplicam, em primeiro lugar, às instituições de crédito e aos outros organismos financeiros com sede na União, essas proibições têm por objeto e por efeito afetar diretamente as entidades, tais como a recorrente, cuja atividade

económica seja objeto de limitações pelo facto de essas medidas lhes serem aplicadas. É evidente que cabe aos organismos estabelecidos na União aplicar as referidas medidas, dado que os atos adotados pelas instituições da União não são, em princípio, aplicáveis fora do território da União. Isso não significa, no entanto, que as entidades afetadas pelos atos impugnados não são diretamente afetadas pelas medidas restritivas que lhes são aplicadas. Com efeito, o facto de proibir aos operadores da União a realização de certos tipos de operações com entidades com sede fora da União equivale a proibir essas entidades de efetuarem as operações em causa com os operadores da União. Além disso, acolher a tese do Conselho a este respeito equivaleria a considerar que, mesmo nos casos de congelamento de fundos individuais, as pessoas que figuram na lista às quais se aplicam as medidas restritivas não são diretamente visadas por essas medidas, uma vez que cabe em primeira linha aos Estados-Membros da União e às pessoas singulares ou coletivas abrangidas pela sua competência aplicar essas medidas.

- 76 Além disso, é em vão que o Conselho se baseia, a este respeito, no processo que deu origem ao Despacho de 6 de setembro de 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho* (T-18/10, EU:T:2011:419). Com efeito, nesse processo, o Tribunal Geral considerou que o Regulamento (CE) n.º 1007/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo ao comércio de produtos derivados da foca (JO 2009, L 286, p. 36), afetava unicamente a situação jurídica dos recorrentes com atividade na colocação no mercado da União dos produtos derivados da foca e aos quais dizia respeito a proibição geral de colocação desses produtos no mercado, diversamente dos recorrentes cuja atividade não era a colocação desses produtos no mercado ou daqueles que eram abrangidos pela exceção prevista pelo Regulamento n.º 1007/2009, uma vez que, em princípio, a colocação no mercado da União dos produtos derivados da foca provenientes de formas de caça tradicionalmente praticadas pelas comunidades inuítes e por outras comunidades indígenas para fins de subsistência continuava a ser autorizada (v., neste sentido, Despacho de 6 de setembro de 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, T-18/10, EU:T:2011:419, n.º 79). No caso vertente, em contrapartida, impõe-se concluir que a recorrente tem atividade no mercado dos serviços financeiros visados pelas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, e não num qualquer mercado a montante ou a jusante desses serviços, como o Conselho alega. Com efeito, foi em razão das disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais que a recorrente se viu na impossibilidade de efetuar certas transações financeiras proibidas com organismos com sede na União, quando podia efetuar essas transações na ausência desses atos.
- 77 Do mesmo modo, cumpre recordar que o artigo 7.º da decisão impugnada e o artigo 11.º do regulamento impugnado preveem que não será acolhido nenhum pedido relacionado com contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas pela referida decisão ou pelo referido regulamento, quando o pedido for apresentado, designadamente, por uma entidade referida no anexo III da decisão impugnada ou no anexo VI do regulamento impugnado. Importa, assim, observar que a recorrente é diretamente afetada pelas referidas disposições, dado que figura entre as entidades listadas em anexo cuja capacidade judiciária foi limitada.
- 78 Importa declarar, por conseguinte, que a recorrente é diretamente afetada pelas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais.
- 79 Em segundo lugar, sem que seja necessário examinar se as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais comportam ou não medidas de execução, saliente-se que o requisito relativo à afetação individual, previsto pela segunda hipótese do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, está igualmente preenchido no caso vertente.
- 80 Com efeito, há que recordar, a este respeito que, por força do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, para o qual remete o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, qualquer inclusão numa lista de pessoas ou entidades visadas por medidas restritivas abre a essa pessoa ou a essa entidade, na medida em que se aparenta a uma decisão individual a respeito dessa pessoa, o acesso ao juiz da União (v., neste

sentido, Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 50; de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 44 e jurisprudência aí referida; e de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 103 e jurisprudência aí referida).

- 81 Ora, no presente caso, uma vez que o nome da recorrente é mencionado nas listas do anexo III da decisão impugnada e do anexo VI do regulamento impugnado, entre as entidades às quais as medidas restritivas previstas no artigo 1.º, n.º 2, da referida decisão e no artigo 5.º, n.º 2, do regulamento impugnado se aplicam, deve considerar-se que essas medidas afetam individualmente a recorrente.
- 82 Qualquer outra solução violaria o disposto no artigo 263.º TFUE e no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE e, portanto, seria contrária ao sistema de proteção jurisdicional instituído pelo Tratado FUE, bem como ao direito a um recurso efetivo consagrado pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2014, National Iranian Oil Company/Conselho, T-578/12, não publicado, EU:T:2014:678, n.º 36).
- 83 Por conseguinte, há que concluir que a recorrente tem legitimidade para pedir a anulação das medidas restritivas instauradas pelas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, na medida em que lhe dizem respeito.

Quanto à legitimidade ativa da recorrente contra as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação

- 84 A título preliminar, importa recordar, antes de mais, que o Tribunal Geral não é competente para conhecer do recurso de anulação na medida em que o mesmo tem por objeto as disposições da decisão impugnada relativas às restrições à exportação, concretamente os artigos 4.º e 4.º-A da decisão impugnada, na medida em que se trata de medidas de caráter geral adotadas no âmbito da PESC (v. n.ºs 59 a 62, *supra*). Em contrapartida, o Tribunal Geral é competente para apreciar a legalidade das disposições equivalentes do regulamento impugnado (v. n.º 63, *supra*).
- 85 Cumpre, por conseguinte, analisar a legitimidade ativa da recorrente contra as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação à luz do disposto no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v. n.º 71, *supra*).
- 86 A este respeito, em primeiro lugar, há que considerar que, ainda que as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação constituam disposições de caráter geral, afetam diretamente a recorrente.
- 87 Com efeito, importa recordar que as disposições do regulamento impugnado preveem que «[é] necessário obter previamente autorização para vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, os bens enumerados no anexo II, originários ou não da União, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou em qualquer outro Estado, caso tais bens se destinem a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental» (artigo 3.º, n.º 1). Especifica-se também que «[a]s autoridades competentes não podem conceder qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens incluídos no anexo II quando tiverem motivos razoáveis para determinar que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se destina a projetos de exploração e produção de qualquer das categorias referidas no n.º 3» (artigo 3.º, n.º 5). Por força do artigo 3.º-A do regulamento impugnado, a proibição abrange igualmente os serviços conexos enumerados no referido artigo. O artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do referido regulamento prevê a aplicação do mesmo procedimento de autorização prévia que o previsto no artigo 3.º para «a prestação de assistência técnica ou serviços de corretagem relacionados com os bens enumerados no

anexo II e com o seu fornecimento, fabrico, manutenção e utilização» e para o «financiamento ou [a] prestação de assistência financeira relacionados com os bens enumerados no anexo II, nomeadamente subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação».

- 88 Há que observar, por conseguinte, que a recorrente é diretamente afetada pelas disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, na medida em que demonstrou, através de documentos apresentados no Tribunal Geral, ser ativa em projetos de exploração e produção na Rússia, como os que são referidos no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento impugnado, a saber, a prospeção e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros, a exploração e produção de petróleo na zona situada a norte do Círculo Polar Ártico ou projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica (a seguir «projetos não convencionais») e não num mercado a montante ou a jusante destes (v. jurisprudência referida no n.º 76, *supra*).
- 89 Com efeito, em razão da adoção das disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, a recorrente não tem capacidade material e jurídica para celebrar novos contratos ou para pedir a execução de contratos celebrados após 1 de agosto de 2014 com operadores da União, relativos a artigos que figuram no anexo II do regulamento impugnado, se forem destinados a projetos não convencionais. Deve, além disso, pedir e obter uma autorização prévia para os contratos protegidos por direitos adquiridos e para os contratos relativos aos usos autorizados (artigo 3.º, n.º 1, e n.º 5, segundo parágrafo, artigo 3.º-A, n.º 2, e artigo 4.º, n.º 3, do regulamento impugnado).
- 90 No que respeita, em seguida, ao argumento do Conselho segundo o qual as autoridades nacionais dispõem de uma margem de apreciação, pelo que a recorrente não é diretamente afetada pelas disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, importa salientar que, embora seja certo que as referidas disposições instauram um sistema de autorização prévia em virtude do qual as referidas autoridades devem aplicar as proibições previstas, na realidade estas não dispõem de nenhuma margem de apreciação a este respeito.
- 91 Assim, o artigo 3.º, n.º 5, do regulamento impugnado prevê, por exemplo, que as autoridades competentes «não podem conceder» qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens incluídos no anexo II quando tiverem motivos razoáveis para determinar que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se destina a projetos de exploração e produção de qualquer das categorias referidas no n.º 3 do mesmo artigo. A única apreciação, puramente factual e a montante, que podem efetuar as autoridades nacionais consiste, assim, em determinar se a operação referida respeita a artigos destinados a uma das categorias de projetos não convencionais previstas no n.º 3. Não podem, todavia, emitir qualquer autorização se tiverem motivos razoáveis para acreditar que isso acontece.
- 92 O mesmo se passa quanto ao artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do regulamento impugnado, que subordina a prestação de assistência técnica ou serviços de corretagem, de financiamento ou de prestação de assistência financeira relacionados com as tecnologias enumeradas no anexo II a uma autorização prévia da autoridade em causa, na medida em que está previsto que o artigo 3.º do referido regulamento, e em particular os seus n.ºs 2 e 5, se aplicam, *mutatis mutandis*, quando são solicitadas autorizações.
- 93 O artigo 3.º-A do regulamento impugnado também não deixa nenhuma margem de apreciação às autoridades nacionais na medida em que dispõe que é proibido prestar, direta ou indiretamente, serviços conexos necessários às categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e na sua plataforma continental, que são referidos no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento impugnado. O Conselho reconheceu, aliás, relativamente a essa disposição, que a mesma não comportava nenhuma medida de execução, o que implica necessariamente que não subsiste nenhuma margem de apreciação para as autoridades nacionais.

- 94 Há, pois, que concluir que as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação afetam diretamente a recorrente.
- 95 Em resposta a uma questão do Tribunal Geral na audiência, o Conselho e a Comissão alegaram, no entanto, que o conceito de afetação direta, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, deve ser objeto de uma interpretação mais restritiva no domínio da PESC do que em outros domínios de atividade da União, como o direito da concorrência ou os auxílios de Estado.
- 96 Esta proposta não pode, contudo, ser acolhida.
- 97 Com efeito, os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE são os mesmos para todos os recursos interpostos por pessoas singulares ou coletivas contra atos da União, independentemente do tipo de ato ou da matéria em causa. Assim, embora seja verdade que, segundo a jurisprudência, o requisito que exige que uma pessoa singular ou coletiva seja diretamente afetada por um ato da União só está preenchido se o ato impugnado produzir diretamente efeitos sobre a situação jurídica dessa pessoa, não é raro que a jurisprudência acolha como admissíveis recursos de anulação interpostos por particulares contra atos da União cujos efeitos sobre os recorrentes não são efeitos jurídicos, em sentido estrito, mas apenas efeitos puramente materiais devido ao facto, por exemplo, de aqueles serem diretamente afetados, na sua qualidade de operadores em concorrência com os seus congéneres. Importa, assim, para determinar a afetação direta de uma pessoa, tomar em consideração não só os efeitos de um ato da União sobre a sua situação jurídica, como também os seus efeitos de carácter factual sobre essa mesma pessoa, devendo os referidos efeitos ser mais significativos do que meros efeitos indiretos, o que deve ser determinado caso a caso, tendo em conta o conteúdo normativo do ato jurídico da União em causa (v., neste sentido, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:21, n.ºs 70 a 72 e jurisprudência aí referida).
- 98 Em segundo lugar, importa examinar se as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação preveem ou não medidas de execução.
- 99 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, para apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que considerar a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do último segmento de frase do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE. Não é assim pertinente saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros (Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 30).
- 100 Ora, no caso em apreço, como o Conselho e a Comissão reconheceram na audiência, não é evidente que a própria recorrente possa solicitar às autoridades nacionais que lhe seja emitida uma autorização e que possa impugnar o ato que concede essa autorização ou recusa perante os tribunais nacionais, em especial quanto às transações relativas aos projetos não convencionais, isto é, as relativas à «venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens incluídos no anexo II quando tiverem motivos razoáveis para determinar que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se destina a projetos de exploração e produção de qualquer das categorias referidas no n.º 3» (artigo 3.º, n.º 5, do regulamento impugnado). O mesmo acontece com os serviços conexos referidos no artigo 3.º-A do regulamento impugnado.
- 101 Por conseguinte, contrariamente ao que sugeriu o Conselho na audiência, não se pode considerar que as referidas disposições necessitam de medidas de execução relativamente à recorrente devido ao simples facto de esta poder eventualmente pedir aos seus cocontratantes estabelecidos na União que apresentem pedidos de autorização às autoridades nacionais competentes, a fim de impugnar as decisões tomadas por estas autoridades nos tribunais nacionais.

- 102 Além disso, como alegou a recorrente na sua resposta a uma questão do Tribunal Geral, mesmo supondo que eventualmente possa ser pedida uma autorização, esse pedido apenas pode ser indeferido se tiver por objeto uma das transações relativas aos projetos não convencionais mencionados no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento impugnado, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do artigo 3.º-A e do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do mesmo regulamento. Ora, nessa hipótese, seria artificial ou excessivo exigir a um operador que peça um ato de execução com o único objetivo de poder contestá-lo nos tribunais nacionais, quando é evidente que esse pedido será necessariamente indeferido, razão pela qual não teria sido apresentado no decurso normal dos processos (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2016, *Doux/Comissão*, T-434/13, não publicado, EU:T:2016:7, n.ºs 59 a 64).
- 103 Há, pois, que concluir que as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação constituem disposições regulamentares que não necessitam de medidas de execução, na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. A recorrente devia, assim, unicamente demonstrar que era diretamente afetada por essas disposições, o que fez no caso em apreço. Portanto, o seu recurso deve ser declarado admissível, incluindo na medida em que tem por objeto as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação.
- 104 Em conclusão, o recurso é admissível na medida em que é dirigido contra as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais e contra as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação.

Quanto ao mérito

- 105 No processo T-735/14, a recorrente invoca três fundamentos, relativos, o primeiro, a uma violação do dever de fundamentação, o segundo, a uma falta de base jurídica adequada e, o terceiro, a uma violação do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais.
- 106 No processo T-799/14, a recorrente invoca quatro fundamentos, relativos, o primeiro, a uma violação do dever de fundamentação, o segundo, a uma falta de base jurídica adequada no que respeita às disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação e às disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, o terceiro, a uma violação do Acordo de Parceria e Cooperação que Estabelece uma Parceria entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro, assinado em 24 de junho de 1994 e aprovado em nome das Comunidades Europeias através da Decisão 97/800/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 30 de outubro de 1997 (JO 1997, L 327, p. 1, a seguir «Acordo de Parceria UE-Rússia»), e, o quarto, a uma violação do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais.

Quanto ao primeiro fundamento invocado nos processos T-735/14 e T-799/14, relativo a uma falta de fundamentação

- 107 Com o seu primeiro fundamento nos dois processos apensos, a recorrente alega uma violação do artigo 296.º TFUE, na medida em que a decisão impugnada e o regulamento impugnado (a seguir «atos impugnados») não estão suficientemente fundamentados. Considera que as sanções impostas por esses atos são medidas inabituais, que, conseqüentemente, carecem de fundamentação exaustiva. Ora, os atos impugnados nem sequer procuram explicar as razões pelas quais os projetos não convencionais são objeto de medidas restritivas específicas. Com efeito, na sua maioria, esses projetos estão em fase de desenvolvimento e só produziram lucros tributáveis para o Governo russo, no mínimo, dentro de vinte anos. Também não foi explicada a razão pela qual as categorias de equipamentos referidos pelas disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação deviam ser consideradas como mercadorias e tecnologias «sensíveis».

- 108 No que respeita às disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, a recorrente considera igualmente que a fundamentação dos atos impugnados não permite compreender em que medida as mesmas permitiriam alcançar o objetivo alegado desses atos, que consiste em pressionar o Governo russo. Acresce que a fundamentação apresentada pelo Conselho na sua contestação é extemporânea e, em qualquer caso, não permite justificar as razões da imposição das referidas restrições à recorrente.
- 109 Além disso, a recorrente alega que não existe nenhuma fundamentação quanto à conexão necessária entre ela e o Governo russo, nem quanto à proporcionalidade das medidas restritivas ou à sua incidência sobre os seus direitos fundamentais, o que tornava ainda mais difícil a impugnação da legalidade dessas medidas. Esta falta de fundamentação contrasta claramente com a fundamentação facultada aos indivíduos e entidades objeto das outras medidas restritivas, como o congelamento de fundos. Admitir que o Conselho possa adotar qualquer tipo de medidas restritivas sem apresentar nenhuma fundamentação racional é inaceitável e, fundamentalmente, viola o Estado de direito.
- 110 O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, contesta esses argumentos.
- 111 Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados». Além disso, por força do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados, o direito a uma boa administração compreende nomeadamente a «obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões».
- 112 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta deve ser adaptada à natureza do ato recorrido e ao contexto em que o mesmo foi adotado. Deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir ao interessado conhecer as justificações da medida tomada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço (v. Acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 94 e jurisprudência aí referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 56).
- 113 Assim, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o carácter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, por um lado, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tenha ocorrido num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida tomada a seu respeito. Por outro lado, o grau de precisão da fundamentação de um ato deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou temporais nas quais deve ser tomada (v. Acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 95 e jurisprudência aí referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 56).
- 114 À luz desta jurisprudência, há que distinguir consoante a fundamentação dos atos impugnados tenha por objeto disposições de alcance geral ou disposições que se aparentam, para a recorrente, a medidas restritivas de carácter individual.
- 115 Com efeito, tratando-se de disposições de alcance geral como as do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, o Conselho pode alegar com justeza que a fundamentação se pode limitar a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que se propõe atingir (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 120).

- 116 Em contrapartida, no que respeita às disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, importa recordar que as mesmas constituem, relativamente à recorrente, na medida em que lhe dizem respeito, medidas restritivas de alcance individual (v. n.ºs 56 e 81, *supra*).
- 117 Ora, a jurisprudência precisou a este respeito que a fundamentação de um ato do Conselho que impõe uma medida restritiva não deve apenas identificar a base jurídica dessa medida, mas igualmente as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considerava, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que o interessado devia ser objeto dessa medida (v. Acórdão de 3 de julho de 2014, *National Iranian Tanker Company/Conselho*, T-565/12, EU:T:2014:608, n.º 38 e jurisprudência aí referida; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho*, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 55).
- 118 É à luz dessas considerações que cumpre apreciar se o Conselho cumpriu o seu dever de fundamentar suficientemente as disposições controvertidas no caso em apreço.
- 119 Em primeiro lugar, no que respeita, em concreto, às disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, recorde-se que todas as medidas em causa se inscrevem no contexto, conhecido da recorrente, de tensão internacional que precedeu a adoção dos atos impugnados, recordado nos n.ºs 2 a 16, *supra*. Resulta dos considerandos 1 a 8 da decisão impugnada e do considerando 2 do regulamento impugnado que o objetivo declarado dos atos controvertidos é aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise. O considerando 12 da decisão impugnada precisa, além disso, que deverá ser proibida a venda, fornecimento, transferência ou exportação de determinados bens e tecnologias sensíveis quando os mesmos se destinem à exploração e produção de petróleo em águas profundas, à exploração e produção de petróleo no Ártico ou a projetos de óleo de xisto. Os atos impugnados indicam, assim, a situação de conjunto que conduziu à sua adoção e os objetivos gerais que se propõem alcançar (Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 123).
- 120 Em segundo lugar, no que respeita às disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais, importa recordar que as mesmas preveem medidas restritivas relativamente à recorrente, na medida em que o seu nome foi inscrito no anexo III da decisão impugnada e no anexo VI do regulamento impugnado, em ligação com as atividades proibidas que são enunciadas, respetivamente, no artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), da decisão impugnada e no artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), do regulamento impugnado.
- 121 Por conseguinte, há que rejeitar a argumentação do Conselho segundo a qual os critérios jurisprudenciais relativos ao dever de fundamentação de atos que impõem medidas restritivas individuais não são aplicáveis no caso vertente.
- 122 Deve, no entanto, considerar-se que as «razões específicas e concretas» pelas quais o Conselho entendeu, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que a recorrente devia ser objeto das medidas em causa, na aceção da jurisprudência referida, preenchem, no caso vertente, os critérios que são fixados nas disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais.
- 123 Com efeito, dado que a recorrente é uma das entidades visadas, a saber, as entidades «estabelecidas na Rússia, controladas pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a um bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo em 12 de setembro de 2014», não é exigível nenhuma fundamentação suplementar para efeitos da inscrição do seu nome nos anexos dos atos impugnados.

- 124 A este respeito, recorde-se que o facto de ter recorrido às mesmas considerações para adotar medidas restritivas que visam várias pessoas não exclui que as referidas considerações sejam constitutivas de fundamentação suficientemente específica para cada uma das pessoas em causa (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, *Ezz e o./Conselho*, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 115).
- 125 A recorrente alega, todavia, que o Conselho deveria ter exposto as razões específicas pelas quais o setor petrolífero foi visado e em que medida o direcionamento a esse setor permite promover o objetivo prosseguido pelas medidas controvertidas.
- 126 Recorde-se, no entanto, que não se pode exigir que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes (v. n.º 113, *supra*). Por conseguinte, o Conselho não tinha que fundamentar mais as razões subjacentes à sua decisão de impor medidas restritivas dirigidas a determinados setores da economia e de proibir a exportação de determinados bens e serviços considerados como «sensíveis». Por outro lado, a questão de saber se tais medidas são conformes aos objetivos da PESC e adequadas e necessárias para alcançar esses objetivos pertence ao âmbito de apreciação das mesmas quanto ao mérito.
- 127 Além disso, há que assinalar que a recorrente, que é um grande operador no setor petrolífero na Rússia e cujas participações eram, à data da adoção da Decisão 2014/512, maioritariamente detidas pelo Estado russo, não podia razoavelmente ignorar os motivos pelos quais o Conselho adotou medidas dirigidas contra ela. Em conformidade com o objetivo de aumentar o custo das ações da Federação da Rússia relativamente à Ucrânia, o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Decisão 2014/512 estabelece restrições contra certas entidades do setor do petróleo controladas pelo Estado russo, com fundamento, designadamente, no seu ativo total, estimado em mais de 1 bilião de RUB. Uma vez que o contexto político à data da adoção das referidas medidas e a importância que reveste o setor do petróleo para a economia russa eram, de resto, evidentes, a opção do Conselho por adotar medidas restritivas contra operadores dessa indústria pode ser facilmente compreendida à luz do objetivo declarado dos referidos atos (Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 124).
- 128 Cumpre, pois, concluir que o Conselho fundamentou suficientemente os atos impugnados e julgar improcedente o primeiro fundamento invocado nos processos T-735/14 e T-799/14.

Quanto ao segundo fundamento invocado nos processos T-735/14 e T-799/14, relativo a uma falta de base jurídica adequada

- 129 A recorrente alega que o artigo 215.º TFUE, que permite ao Conselho adotar sanções económicas contra países terceiros, apenas excecionalmente pode servir para visar pessoas e entidades específicas, desde que exista uma ligação suficiente, por um lado, entre a entidade alvo de sanção e o Governo do país terceiro em causa e, por outro, entre a entidade visada e o objetivo da medida. Estes princípios resultam igualmente das Orientações do Conselho, de 2 de dezembro de 2005, sobre a aplicação e a avaliação de medidas restritivas (sanções) no âmbito da PESC da União. Ora, essas condições não estão preenchidas no caso em apreço.
- 130 Com efeito, em primeiro lugar, as ligações entre a recorrente e o Governo russo são insuficientes, pois aquela não é, de maneira nenhuma, uma emanção do Estado russo e não participa no exercício do poder público nem gere um serviço público sob o controlo das autoridades. O facto de a recorrente ser uma sociedade de direito privado que faz parte do grupo Gazprom, do qual 50,23% das ações são detidas pelo Estado russo, não é suficiente a este respeito. Por outro lado, não se pode presumir a existência de ligações com o Estado russo sem permitir à entidade afetada apresentar o seu ponto de vista a este respeito.

- 131 Em segundo lugar, os atos impugnados não expõem de forma nenhuma a ligação exigida entre as entidades visadas pelas medidas restritivas e o objetivo dessas medidas. É difícil perceber como as disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, que visam projetos não convencionais, ou as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais podem contribuir para os objetivos dos atos impugnados. O Conselho não pode impor tais medidas, que causam um prejuízo considerável às entidades visadas e aos seus parceiros comerciais na União, de maneira totalmente arbitrária.
- 132 O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, contesta estes argumentos.
- 133 Em primeiro lugar, quanto ao argumento da recorrente de que não existe no caso em apreço uma ligação suficiente com o Governo russo, há que salientar, antes de mais, que o artigo 215.º TFUE dispõe que, por um lado, quando uma decisão adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE prevê «a interrupção, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros», o Conselho adota as medidas necessárias e, por outro, que, sempre que uma decisão adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE o permita, o Conselho pode adotar «medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais». O artigo 215.º, n.º 2, TFUE prevê assim a possibilidade de adotar medidas restritivas contra entidades não estatais, a fim de aplicar uma Decisão PESC adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE.
- 134 Ora, conforme salientado anteriormente, as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais constituem medidas restritivas relativamente à recorrente (n.ºs 56 e 81, *supra*). No que respeita a essas medidas, a recorrente não pode, portanto, alegar validamente que as mesmas devem ser impostas contra entidades que apresentam uma ligação suficiente com o Governo russo.
- 135 No que respeita, em seguida, às disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação, recorde-se que o objetivo dessas medidas não é aplicar sanções a determinadas entidades devido às suas ligações com a situação na Ucrânia, mas impor sanções económicas à Federação da Rússia, de modo a aumentar o custo das ações da mesma que visam comprometer a integridade territorial e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise.
- 136 Uma vez que essas medidas visam um setor específico da economia, em razão da sua importância para a economia russa ou da sua relação com as ações da Federação da Rússia destinadas a desestabilizar a Ucrânia, não se exige que as empresas visadas sejam empresas públicas russas (v., neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho*, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 135).
- 137 A este respeito, o Acórdão de 13 de março de 2012, *Tay Za/Conselho* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), não pode ser utilmente invocado pela recorrente. É verdade que, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça teve o cuidado de recordar que o conceito de «país terceiro», na aceção dos artigos 60.º CE e 301.º CE, artigos que correspondem, em substância, ao artigo 215.º, n.º 1, TFUE, pode incluir os dirigentes desse país, bem como indivíduos e entidades associados a esses dirigentes ou por eles controlados direta ou indiretamente (v. Acórdão de 13 de março de 2012, *Tay Za/Conselho*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, n.º 43 e jurisprudência aí referida). Considerou, por conseguinte, que, ao entender que se podia presumir que os membros da família dos dirigentes de empresas beneficiavam das funções exercidas por esses dirigentes, de modo que beneficiavam igualmente das políticas económicas do Governo e que, conseqüentemente, existia uma ligação suficiente entre o recorrente e o regime militar de Myanmar, o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2012, *Tay Za/Conselho*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, n.º 71).
- 138 Importa, no entanto, recordar que, no processo que deu lugar ao Acórdão de 13 de março de 2012, *Tay Za/Conselho* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), as medidas restritivas adotadas pelo Conselho se baseavam na Posição Comum 2006/318/PESC do Conselho, de 27 de abril de 2006, relativa à

renovação das medidas restritivas contra a Birmânia/Mianmar (JO 2006, L 116, p. 77). As referidas medidas previam designadamente o congelamento de fundos e de recursos económicos pertencentes a membros do Governo do Mianmar e a todas as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a eles associados. O nome do recorrente, Pye Phyo Tay Za, tinha sido inscrito na lista de pessoas abrangidas por medidas restritivas, sob o título J do anexo II da Posição Comum 2006/318, intitulado «Beneficiários da política económica do Governo e outras pessoas associadas ao regime», acompanhado da informação «Filho de Tay Za» (Acórdão de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho, C-376/10 P, EU:C:2012:138, n.ºs 4 a 11). Tratava-se, por conseguinte, de determinar, neste processo, se o Tribunal Geral e o Conselho tinham concluído com justeza que Tay Za, enquanto membro da família do dirigente de empresa Tay Za, podia ser considerado como beneficiando pessoalmente das políticas do Governo e podia, por esse facto, ser considerado como associado a esse regime, em conformidade com os critérios de base fixados na Posição Comum 2006/318. O Tribunal de Justiça não pôs, contudo, em causa a possibilidade de adotar sanções económicas contra Estados terceiros, nem exigiu que as entidades afetadas por tais medidas, sem serem individualmente destinatárias das mesmas, sejam «emanações do Estado», como alegou a recorrente.

- 139 Pelo contrário, resulta da jurisprudência que o Conselho dispõe de grande margem de apreciação quando define o objeto de medidas restritivas, e isso, em especial, quando tais medidas preveem, em conformidade com o disposto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE, a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 132). Qualquer medida desse tipo comporta, por definição, efeitos que afetam os direitos de propriedade e o livre exercício das atividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm nenhuma responsabilidade na situação que levou à sua adoção (v., neste sentido, Acórdão de 30 de julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, n.º 22).
- 140 Em quaisquer circunstâncias, mesmo que seja exigida uma ligação entre as entidades alegadamente visadas pelas medidas restritivas em causa e o Governo russo, basta observar que, ao ser detida, mesmo indiretamente, em mais de 50% pelo Estado russo, a recorrente deve ser considerada como uma empresa sob o controlo do Estado russo. O facto de a recorrente não ser uma emanação do Estado, na aceção da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2013, Bank Melli Iran/Conselho, T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, n.º 71 e jurisprudência aí referida), não tem pertinência a este respeito, dado que não é exigível que a recorrente seja uma entidade que participa no exercício do poder público ou que gere um serviço público sob o controlo das autoridades para que possa ser afetada por sanções económicas adotadas pelo Conselho com base no artigo 215.º, n.º 1, TFUE.
- 141 Em segundo lugar, no que respeita à alegada falta de ligação entre as medidas tomadas no presente caso e os objetivos prosseguidos pelos atos impugnados, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a tomar em consideração tendo em vista a adoção de medidas de sanções económicas e financeiras com base no artigo 29.º TUE e no artigo 215.º TFUE. Uma vez que o juiz da União não pode substituir pela sua apreciação a apreciação que o Conselho fez das provas, dos factos e das circunstâncias que justificaram a adoção de tais medidas, a sua fiscalização deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de um erro manifesto na apreciação dos factos e de um desvio de poder. Essa fiscalização restrita aplica-se, em particular, à apreciação das considerações de oportunidade em que se baseiam essas medidas (v. Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 95 e jurisprudência aí referida).
- 142 No caso em apreço, resulta dos considerandos 1 a 8 da decisão impugnada e do considerando 2 do regulamento impugnado que o objetivo declarado destes atos é aumentar os custos das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, e promover uma resolução pacífica da crise. Esse objetivo coaduna-se com o que consiste em

preservar a paz e a segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 115).

- 143 Ora, como o Tribunal de Justiça já declarou e contrariamente ao que alega a recorrente, existe umnexo lógico entre o facto de visar as empresas do setor petrolífero russo, com fundamento, designadamente, no seu ativo total, estimado em mais de 1 bilião de RUB, tendo em conta a importância do setor para a economia russa, e o objetivo das medidas restritivas em questão, que consiste em aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visa comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 147).
- 144 Em terceiro lugar, no que respeita ao argumento da recorrente de que as medidas resultantes das disposições do regulamento impugnado relativas às restrições à exportação visam unicamente os projetos não convencionais do setor petrolífero e não o setor petrolífero em geral, que continua a gerar rendimentos substanciais para a economia russa, deve salientar-se que é permitido ao Conselho impor, se considerar adequado, restrições destinadas a empresas com atividade em setores específicos da economia russa nos quais os produtos, as tecnologias ou os serviços provenientes da União ocupem um lugar particularmente importante. Com efeito, a opção de visar empresas ou setores que dependem de tecnologias de ponta ou de conhecimentos especializados disponíveis principalmente na União responde ao objetivo de garantir a eficácia das medidas restritivas em causa no processo principal e de evitar que o efeito dessas medidas seja neutralizado pela importação, para a Rússia, de produtos, tecnologias ou serviços substituíveis provenientes de países terceiros (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 132).
- 145 O facto de os projetos não convencionais visados por algumas dessas medidas não gerarem rendimentos imediatos para o Estado russo não é suscetível de pôr em causa essa conclusão, dado que, ao comprometer os investimentos e os rendimentos futuros das entidades com atividade no setor petrolífero visadas por essas medidas, o Conselho podia razoavelmente esperar que isso contribuísse para pressionar o Governo russo e para aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.
- 146 Tendo em conta estas considerações, o segundo fundamento invocado nos processos T-735/14 e T-799/14 deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento invocado no processo T-799/14, relativo a uma violação do Acordo de Parceria UE-Rússia

- 147 Com o seu terceiro fundamento, apresentado unicamente no processo T-799/14, a recorrente invoca uma violação do artigo 52.º, n.ºs 5 e 9, do artigo 98.º, n.º 1, e do artigo 36.º do Acordo de Parceria UE-Rússia. Estas disposições têm efeito direto na medida em que comportam obrigações suficientemente claras e precisas que não estão subordinadas, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de nenhum ato posterior.
- 148 Em primeiro lugar, a recorrente considera que as disposições relativas ao acesso ao mercado de capitais violam o artigo 52.º, n.º 5, do Acordo de Parceria UE-Rússia, que dispõe que «as partes não introduzirão quaisquer novas restrições que afetem a circulação de capitais e os pagamentos correntes com ela relacionados entre residentes da [União] e da Rússia, nem tornarão mais restritivos os regimes existentes». Em segundo lugar, as referidas disposições são contrárias ao artigo 52.º, n.º 9, do Acordo de Parceria UE-Rússia, que dispõe que a União e a Rússia «conceder-se-ão mutuamente o tratamento da nação mais favorecida em relação à liberdade dos pagamentos correntes e da circulação de capitais, bem como em relação aos métodos de pagamento.» Em terceiro lugar, a disposição relativa ao não cumprimento dos pedidos é contrária ao artigo 98.º, n.º 1, do referido acordo, que impõe que a União

«garant[a] que as pessoas singulares e coletivas da [Rússia] tenham livre acesso, nas mesmas condições dos seus próprios cidadãos nacionais, aos tribunais e instâncias administrativas competentes [da União], para defenderem os seus direitos individuais e reais, incluindo os que dizem respeito à propriedade intelectual, industrial e comercial». Em quarto lugar, as restrições à exportação são contrárias ao artigo 36.º do Acordo de Parceria UE-Rússia, que estabelece igualmente uma cláusula da nação mais favorecida no que respeita às condições que afetam a prestação transfronteiriça de serviços.

- 149 O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, contesta estes argumentos.
- 150 No que respeita ao Acordo de Parceria UE-Rússia, o Tribunal de Justiça afirmou que uma disposição de um acordo celebrado entre a União e Estados terceiros deve ser considerada diretamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos e ao objetivo e natureza do acordo, contenha uma obrigação clara e precisa que não esteja dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de qualquer ato posterior (Acórdão de 12 de abril de 2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, n.º 21).
- 151 No caso em apreço, mesmo supondo que as disposições invocadas pela recorrente sejam diretamente aplicáveis e que as medidas restritivas em causa não sejam conformes a algumas dessas disposições, o artigo 99.º do Acordo de Parceria UE-Rússia permite, em qualquer caso, a sua adoção. Com efeito, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do referido acordo, nenhuma disposição deste acordo impede uma parte de tomar as medidas que considere necessárias para a proteção dos seus interesses de segurança essenciais, designadamente, em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra, ou para cumprir obrigações por ela aceites para efeitos de manutenção da paz e da segurança internacionais (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 110 e 111).
- 152 No presente caso, como decorre do considerando 2 do regulamento impugnado, as medidas restritivas estabelecidas pelos atos impugnados tinham por objeto promover uma solução pacífica da crise na Ucrânia. Esse objetivo coaduna-se com o que consiste em preservar a paz e a segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 115).
- 153 Nestas condições, e tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe neste domínio, o Conselho pôde considerar que a adoção das medidas restritivas em causa era necessária à proteção dos interesses da segurança essenciais da União e à manutenção da paz e da segurança internacionais, na aceção do artigo 99.º do Acordo de Parceria UE-Rússia (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 116).
- 154 Por conseguinte, o terceiro fundamento no processo T-799/14 deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento invocado no processo T-735/14 e ao quarto fundamento invocado no processo T-799/14, relativos a uma violação do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais da recorrente

- 155 A recorrente invoca uma violação, por um lado, da liberdade de empresa e do direito de propriedade, garantidos pelos artigos 16.º e 17.º da Carta, e, por outro, uma violação do princípio da proporcionalidade, conforme previsto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta enquanto princípio geral do direito da União. De acordo com esse princípio, qualquer medida prevista por um ato da União deve prosseguir um objetivo legítimo, constituir um meio adequado para atingir esse objetivo, ser necessária e não causar inconvenientes desmesurados relativamente às vantagens que a mesma medida apresenta. No caso em apreço, as disposições controvertidas impõem sanções que visam precisamente os projetos não convencionais da recorrente, num contexto em que esta nem foi acusada de ter

cometido uma infração, nem teve a possibilidade de fazer valer o seu ponto de vista, o que exige um controlo ainda mais estrito na perspetiva dos direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade.

156 O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Reino Unido, contesta estes argumentos.

157 Segundo a recorrente, as medidas restritivas resultantes dos atos impugnados constituem uma ofensa desproporcionada aos seus direitos fundamentais, protegidos, designadamente, pelos artigos 16.º e 17.º da Carta, uma vez que a impedem de exercer livremente uma atividade económica, e sem que essa limitação dos seus direitos seja necessária ou adequada para alcançar os objetivos prosseguidos pelo Conselho.

158 Em primeiro lugar, há que recordar que, nos termos do artigo 16.º da Carta «é reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais».

159 Em segundo lugar, o artigo 17.º, n.º 1, da Carta dispõe:

«Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.»

160 É verdade que medidas restritivas como as que estão em causa no caso vertente limitam incontestavelmente os direitos de que a recorrente beneficia por força dos artigos 16.º e 17.º da Carta (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 22 de setembro de 2016, NIOC e o./Conselho, C-595/15 P, não publicado, EU:C:2016:721, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

161 No entanto, os direitos fundamentais invocados pela recorrente não constituem prerrogativas absolutas e podem, por conseguinte, ser objeto de limitações, nas condições enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 121, e de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 195 e jurisprudência aí referida).

162 A esse respeito, há que lembrar que, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, por um lado, «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela [...] Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades» e, por outro, «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

163 Assim, para ser conforme ao direito da União, uma limitação ao exercício dos direitos fundamentais deve preencher uma tripla condição. Primeiro, a limitação tem que estar prevista na lei. Por outras palavras, a medida em causa deve ter base legal. Segundo, a limitação deve visar um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União. Terceiro, a limitação não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional ao objetivo pretendido. Por outro lado, o «conteúdo essencial», isto é, a substância do direito ou da liberdade em causa não pode ser ofendido (v. Acórdão de 30 de novembro de 2016, Rotenberg/Conselho, T-720/14, EU:T:2016:689, n.ºs 170 a 173 e jurisprudência aí referida).

164 Ora, cumpre observar que essas três condições estão preenchidas no caso vertente.

- 165 Em primeiro lugar, as medidas restritivas em causa são «prevista[s] por lei», uma vez que estão enunciadas em atos que têm, designadamente, um alcance geral e que dispõem de uma base jurídica clara em direito da União, bem como de uma fundamentação suficiente (v. n.ºs 111 a 128, *supra*).
- 166 Em segundo lugar, resulta dos considerandos 1 a 8 da decisão impugnada e do considerando 2 do regulamento impugnado que o objetivo declarado destes atos é aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, e promover uma resolução pacífica da crise. Esse objetivo coaduna-se com o que consiste em preservar a paz e a segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 115).
- 167 Em terceiro lugar, quanto ao princípio da proporcionalidade, há que recordar que, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando uma escolha se ofereça entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desmedidos em relação aos objetivos visados (v. Acórdão de 30 de novembro de 2016, Rotenberg/Conselho, T-720/14, EU:T:2016:689, n.º 178 e jurisprudência aí referida).
- 168 A jurisprudência precisa a esse respeito que, em relação à fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da proporcionalidade, há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da parte deste último, escolhas de natureza política, económica e social, e nas quais é chamado a efetuar apreciações complexas. Por conseguinte, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, tendo em conta o objetivo que pretende prosseguir a instituição competente, pode afetar a legalidade de tal medida (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 146 e jurisprudência aí referida).
- 169 Observe-se, a este respeito, que existe um nexo de razoabilidade entre o conteúdo dos atos controvertidos e o objetivo por eles prosseguido. Com efeito, na medida em que esse objetivo consiste, designadamente, em aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a desestabilizar a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, a estratégia que consiste em visar um operador importante do setor petrolífero, para mais detido maioritariamente pelo Estado russo, responde de modo coerente ao referido objetivo e não pode, em qualquer caso, ser considerada manifestamente inadequada à luz do objetivo prosseguido (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 147).
- 170 Além disso, é certo que as medidas restritivas comportam, por definição, efeitos que afetam os direitos de propriedade e o livre exercício das atividades profissionais, causando, assim, prejuízos a partes que não têm nenhuma responsabilidade quanto à situação que levou à adoção das sanções. É esse, *a fortiori*, o efeito das medidas restritivas direcionadas, para as entidades por elas visadas (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 149 e jurisprudência aí referida).
- 171 No entanto, saliente-se que a importância dos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados, isto é, a proteção da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, bem como a promoção de uma resolução pacífica da crise neste país, que se inscrevem no objetivo mais amplo da manutenção da paz e da segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação exterior da União enunciados no artigo 21.º TUE, é de natureza a justificar as consequências negativas, mesmo significativas, para certos operadores que não têm nenhuma responsabilidade quanto à situação que conduziu à adoção das sanções (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 149 e 150 e jurisprudência aí referida).

- 172 Nestas condições, e atendendo, designadamente, à evolução progressiva da intensidade das medidas restritivas adotadas pelo Conselho em reação à crise na Ucrânia, a ingerência na liberdade de empresa e no direito de propriedade da recorrente não pode ser considerada desproporcionada (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 150).
- 173 Se, como alega a recorrente, alguns dos seus parceiros e cocontratantes foram forçados a cessar as suas relações comerciais com ela, cujos projetos não convencionais no domínio petrolífero foram adiados, e se essas medidas puderam ter um impacto negativo sobre o direito de propriedade dos acionistas da recorrente e da sua sociedade-mãe, trata-se precisamente da finalidade das medidas instauradas pelos atos impugnados, pelo que qualquer ingerência no seu direito de propriedade e no seu direito de exercer uma atividade económica não pode ser qualificada de desproporcionada a este respeito.
- 174 Em consequência, há que julgar improcedente o terceiro fundamento no processo T-735/14 e o quarto fundamento no processo T-799/14 e negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

- 175 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 a recorrente sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas pelo Conselho, de acordo com o pedido formulado por este último.
- 176 Por outro lado, nos termos 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. Em conformidade, a Comissão e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

- 1) **Os processos T-735/14 e T-799/14 são apensados para efeitos do acórdão.**
- 2) **É negado provimento ao recurso.**
- 3) **A Gazprom Neft PAO suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**
- 4) **A Comissão Europeia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de setembro de 2018.

Assinaturas