



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

15 de junho de 2017*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a Ucrânia — Congelamento de fundos — Restrições em matéria de admissão nos territórios dos Estados-Membros — Pessoa singular que apoia ativamente ou leva a cabo ações que comprometam ou ameacem a Ucrânia — Dever de fundamentação — Erro manifesto de apreciação — Liberdade de expressão — Proporcionalidade — Direitos de defesa»

No processo T-262/15,

Dmitrii Konstantinovich Kiselev, residente em Korolev (Rússia), representado por J. Linneker, solicitador, T. Otty, barrister, e B. Kennelly, QC,

recorrente,

contra

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

recorrido,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação, em primeiro lugar, da Decisão (PESC) 2015/432 do Conselho, de 13 de março de 2015, que altera 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 2015, L 70, p. 47), e do Regulamento de Execução (UE) 2015/427 do Conselho, de 13 de março de 2015, que dá execução ao 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 2015, L 70, p. 1), em segundo lugar, da Decisão (PESC) 2015/1524 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que altera 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 2015, L 239, p. 157), e do Regulamento de Execução (UE) 2015/1514 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que dá execução ao 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 2015, L 239, p. 30), em terceiro lugar, da Decisão (PESC) 2016/359 do Conselho, de 10 de março de 2016, que altera 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 2016, L 67, p. 37), e do Regulamento de Execução (UE) 2016/353 do Conselho, de 10 de março de 2016, que dá execução ao 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 2016, L 67, p. 1), na parte em que estes atos são aplicáveis ao recorrente,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, V. Tomljenović e D. Spielmann, juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 28 de setembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia 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).
- 2 Na mesma data, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º, n.º 2, 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).
- 3 Através da Decisão de Execução 2014/151/PESC do Conselho, de 21 de março de 2014, que dá execução à Decisão 2014/145 (JO 2014, L 86, p. 30), e do Regulamento de Execução (UE) n.º 284/2014 do Conselho, de 21 de março de 2014, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2014, L 86, p. 27), o nome do recorrente, Dmitrii Konstantinovich Kiselev, foi incluído nas listas de pessoas abrangidas pelas medidas restritivas previstas pelos referidos regulamento e decisão (a seguir «listas em questão») pelos seguintes motivos:

«Nomeado por decreto presidencial de 9 de dezembro de 2013 chefe da agência noticiosa federal russa “Rossiya Segodnya”. Figura central da propaganda governamental de apoio ao destacamento das forças russas para a Ucrânia.»
- 4 Posteriormente, o Conselho adotou, em 25 de julho de 2014, a Decisão 2014/499/PESC, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2014, L 221, p. 15), e o Regulamento (UE) n.º 811/2014, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2014, L 221, p. 11), nomeadamente com a finalidade de retificar os critérios pelos quais as medidas restritivas em causa podiam visar pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos.
- 5 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2014/145, na sua versão alterada pela Decisão 2014/499 (a seguir «Decisão 2014/145 alterada»), tem a seguinte redação:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse, à disposição ou sob controlo:

- a) Das pessoas singulares responsáveis por ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia ou a estabilidade ou segurança do país, que apoiem ativamente ou apliquem tais ações ou políticas ou que obstruam o trabalho desenvolvido pelas organizações internacionais na Ucrânia, e das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associadas;

[...]

cujos nomes figuram na lista reproduzida em anexo.

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

- 6 As modalidades deste congelamento de fundos encontram-se definidas nos números seguintes do mesmo artigo.
- 7 O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2014/145 alterada proíbe a entrada no território dos Estados-Membros ou o trânsito através dele das pessoas singulares que se integrem em critérios em substância idênticos aos previstos no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), dessa mesma decisão.
- 8 O Regulamento n.º 269/2014, na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 811/2014 (a seguir «Regulamento n.º 269/2014 alterado»), impõe a adoção das medidas de congelamento de fundos e define as modalidades desse congelamento em termos idênticos, em substância, aos da Decisão 2014/145 alterada. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), desse regulamento reproduz no essencial o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da referida decisão.
- 9 Por carta de 4 de fevereiro de 2015 (a seguir «carta de 4 de fevereiro de 2015»), o recorrente, por intermédio dos seus advogados, pediu designadamente ao Conselho, fundamentando-se no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), o acesso aos documentos nos quais se fundamentara a inclusão do seu nome nas listas.
- 10 Por carta de 13 de fevereiro de 2015, enviada aos advogados do recorrente, o Conselho informou nomeadamente de que tinha a intenção de prorrogar até setembro de 2015 a duração das medidas restritivas que lhe eram aplicáveis e convidou-o a apresentar observações a esse respeito, até 26 de fevereiro de 2015.
- 11 Por carta de 25 de fevereiro de 2015 (a seguir «carta de 25 de fevereiro de 2015»), o recorrente, por intermédio dos mesmos advogados, respondeu a esse convite, alegando que a adoção das medidas restritivas que as medidas restritivas que lhe eram aplicáveis não era justificada.
- 12 Em 13 de março de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/432, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2015, L 70, p. 47), e o Regulamento de Execução (UE) 2015/427, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2015, L 70, p. 1) (a seguir «atos de março de 2015»), através dos quais, após ter reapreciado cada designação, manteve o nome do recorrente nas listas em questão até 15 de setembro de 2015, sem que tenha sido alterada a fundamentação respeitante ao recorrente.
- 13 Por carta de 16 de março de 2015 (a seguir «carta de 16 de março de 2015»), o Conselho notificou os atos de março de 2015 aos advogados do recorrente, precisando, designadamente, que os argumentos que este último invocara na carta de 25 de fevereiro de 2015 não colocavam em causa a fundamentação adotada a seu respeito, uma vez que a agência noticiosa da Federação da Rússia Rossiya Segodnya (a seguir «RS») tinha apresentado os eventos que tiveram lugar na Ucrânia de um ponto de vista favorável ao Governo russo e tinha desse modo dado apoio à política do referido governo relativamente à situação na Ucrânia.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 14 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 22 de maio de 2015, o recorrente interpôs recurso de anulação dos atos de março de 2015, na parte a ele respeitantes.

- 15 Em 14 de setembro de 2015, pela Decisão (PESC) 2015/1524, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2015, L 239, p. 157), e pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/1514, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2015, L 239, p. 30) (a seguir «atos de setembro de 2015»), a aplicação das medidas restritivas em causa foi prorrogada pelo Conselho até 15 de março de 2016, sem que tenha sido alterada a fundamentação relativa ao recorrente.
- 16 Por articulado entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de novembro de 2015, o recorrente, em conformidade com o artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, adaptou a petição com a finalidade de abranger igualmente a anulação dos atos de setembro de 2015, na parte a ele respeitante.
- 17 O Conselho formulou observações sobre esse pedido por articulado entrado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de janeiro de 2016.
- 18 Em 10 de março de 2016, através da Decisão (PESC) 2016/359, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2016, L 67, p. 37), e do Regulamento de Execução (UE) 2016/353, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2016, L 67, p. 1) (a seguir «atos de março de 2016»), a aplicação das medidas restritivas em causa foi prorrogada pelo Conselho até 15 de setembro de 2016, sem que tenha sido alterada a fundamentação respeitante ao recorrente.
- 19 Por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de maio de 2016, o recorrente adaptou a petição com a finalidade de abranger igualmente a anulação dos atos de março de 2016, na parte a ele respeitante.
- 20 O Conselho formulou observações sobre essa adaptação por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de junho de 2016.
- 21 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Nona Secção) deu início à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, colocou questões às partes, convidando-as a responder a algumas delas por escrito e a outras na audiência.
- 22 As respostas escritas das partes deram entrada na Secretaria do Tribunal Geral no prazo fixado.
- 23 Na audiência de 28 de setembro de 2016, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal. Também na audiência, o Tribunal autorizou o recorrente a juntar um documento, que este apresentou no dia seguinte. O Conselho apresentou as suas observações escritas sobre esse documento em 24 de outubro de 2016 e, assim, o presidente da Nona Secção do Tribunal Geral encerrou em seguida a fase oral do processo em 26 de outubro seguinte.
- 24 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular os atos de março de 2015, de setembro de 2015 e de março de 2016 (a seguir «atos impugnados»), na medida em que estes lhe dizem respeito;
 - condenar o Conselho nas despesas.
- 25 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - indeferir as adaptações da petição;
 - condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

- 26 O recorrente invoca seis fundamentos de recurso, sendo que o primeiro diz respeito a um erro manifesto de apreciação no que se refere à aplicação à sua situação do critério de designação enunciado no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2014/145 alterada e no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 269/2014 alterado, o segundo diz respeito à violação do direito à liberdade de expressão, o terceiro é relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, o quarto à violação do dever de fundamentação, o quinto, invocado a título subsidiário, ao facto de o critério em causa ser incompatível com o direito à liberdade de expressão e, consequentemente, ilegal, se permitir a adoção de medidas restritivas relativamente a jornalistas que exercem esse direito, e, o sexto, à 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 (JO 1997, L 327, p. 3, a seguir «acordo de parceria»).
- 27 Importa apreciar, em primeiro lugar, o sexto fundamento, em seguida, o quarto fundamento, subsequentemente, o primeiro e segundo fundamentos, seguidos do quinto fundamento, e, por último, o terceiro fundamento.

A – Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do acordo de parceria

- 28 O recorrente alega que, na adoção das medidas restritivas em causa, o Conselho não teve em conta as exigências do acordo de parceria. Em especial, os atos impugnados violam o artigo 52.º, n.ºs 1, 5 e 8, desse acordo, que preveem, respetivamente, a proibição das restrições à circulação de capitais entre a União e a Rússia, a não introdução pelas partes de novas restrições após um período de transição de cinco anos e a obrigação de consultar um Conselho de Cooperação instituído por força do artigo 90.º do mesmo acordo. Além disso, o Conselho não envidou quaisquer esforços para justificar as violações do acordo de parceria. A este respeito, o recorrente sublinha que nem a Decisão 2014/145 nem o Regulamento n.º 269/2014, conforme alterados, contêm disposições suscetíveis de justificar as medidas restritivas à luz do artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do acordo de parceria, que permite às partes no referido acordo derrogá-lo para adotarem as medidas necessárias à proteção dos interesses de segurança essenciais «em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra».
- 29 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.
- 30 A título preliminar, importa observar que é certo que o artigo 52.º, n.ºs 1, 5 e 8, do acordo de parceria garante a liberdade de circulação de capitais entre a União e a Federação da Rússia.
- 31 Não obstante, o artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do mesmo acordo prevê uma exceção que pode ser unilateralmente invocada por uma parte para adotar as medidas que entende serem 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».
- 32 Em primeiro lugar, há que observar que, como sublinhou o Conselho, o acordo de parceria não impõe a uma parte que pretende adotar medidas com base nesta disposição que informe previamente a outra parte, nem que a consulte ou apresente motivos.
- 33 Em segundo lugar, no que se refere à situação na Ucrânia à data em que foram adotados os atos impugnados, pode considerar-se que os atos da Federação da Rússia constituem um «[caso] de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra», na aceção do artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do acordo de parceria. Atendendo ao interesse da União e dos seus Estados-Membros em ter, como país vizinho, uma Ucrânia estável, podia considerar-se ser necessário instituir medidas

restritivas com vista a fazer pressão sobre a Federação da Rússia para levá-la a pôr termos às suas ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania ou a independência da Ucrânia. Por outro lado, essas medidas podem visar a «manutenção da paz e da segurança internacionais», também referida nesse artigo.

34 Portanto, há que entender que as medidas restritivas em causa são compatíveis com as exceções relativas à segurança previstas no artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do acordo de parceria.

35 À luz das considerações precedentes, o sexto fundamento deve ser rejeitado.

B – Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

36 O recorrente alega que a fundamentação utilizada pelo Conselho para justificar a inclusão e manutenção do seu nome nas listas em questão não é suficientemente precisa e concreta. O caráter vago dessa fundamentação, mesmo admitindo que seja procedente, não lhe permite contestar utilmente as alegações formuladas a seu respeito.

37 Por outro lado, o recorrente alega que a referida fundamentação não pode ser completada pelas afirmações contidas na carta de 16 de março de 2015 (v. n.º 13 *supra*).

38 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

39 Há que recordar que o dever de fundamentar um ato lesivo, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), tem por objetivo, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato foi devidamente fundamentado ou se enferma eventualmente de um vício que permita impugnar a sua validade em juízo e, por outro, permitir ao Tribunal exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato. O dever de fundamentação assim instituído constitui um princípio essencial do direito da União, que apenas admite derrogações com base em considerações imperativas. Portanto, a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o ato lesivo, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, *Mayaleh/Conselho*, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 85 e jurisprudência referida).

40 Assim, salvo considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais que se oponham à comunicação de certos elementos, o Conselho é obrigado a comunicar à pessoa ou à entidade visada por medidas restritivas as razões específicas e concretas pelas quais considera que essas medidas devem ser adotadas. Assim, deve mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação jurídica das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, *Mayaleh/Conselho*, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 86 e jurisprudência referida).

41 Por outro lado, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter 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, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, *Mayaleh/Conselho*, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 87 e jurisprudência referida).

- 42 No caso vertente, a fundamentação apresentada quanto ao recorrente nos atos impugnados coincide com a que se expôs no n.º 3 *supra*.
- 43 Há que salientar que, apesar de esta fundamentação não especificar expressamente qual o critério em que o Conselho se baseou para manter o nome do recorrente nas listas em questão, resulta de forma suficientemente clara dessa fundamentação que o Conselho aplicou o critério enunciado no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2014/145 alterada, bem como no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 269/2014 alterado, na parte em que se refere às pessoas singulares que apoiam ativamente ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (a seguir «critério em causa»).
- 44 Com efeito, na fundamentação em causa, após ter recordado que, por Decreto Presidencial de 9 de dezembro de 2013, o recorrente foi nomeado chefe da RS, o Conselho observou que este era uma figura central da propaganda governamental russa e do apoio ao destacamento das forças armadas russas para a Ucrânia.
- 45 Esta fundamentação permite, portanto, perceber que o motivo da inclusão e manutenção do nome do recorrente nas listas em questão reside no facto de o Conselho ter considerado que este, pelo seu papel de chefia na RS e pelas suas declarações enquanto jornalista, tinha feito propaganda favorável às ações militares da Federação da Rússia na Ucrânia e, portanto, figurava entre as pessoas que apoiavam ativamente ações ou políticas que comprometem ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.
- 46 As observações que o recorrente apresentou ao Conselho na carta de 25 de fevereiro de 2015 confirmam, aliás, que tinha compreendido que era objeto das medidas restritivas em causa precisamente devido ao seu papel e à sua conduta profissional.
- 47 No que se refere às precisões fornecidas pelo Conselho na carta de 16 de março de 2015, há que salientar que, conforme corretamente observado por este último, essa carta que continha fundamentos complementares, que surgiu no contexto de uma troca de documentos entre o Conselho e o recorrente, pode ser tida em consideração na apreciação desses atos (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 88).
- 48 Como tal, embora tivesse sido preferível que os fundamentos complementares tivessem figurado diretamente nos atos impugnados, e não apenas na carta de 16 de março de 2015, há que apreciar a fundamentação dos atos impugnados também à luz das precisões que o Conselho fez nesta última, em resposta à carta do recorrente de 25 de fevereiro de 2015, que dizem respeito ao facto de a RS ter apresentado os eventos que tiveram lugar na Ucrânia de um ponto de vista favorável ao Governo russo e, desse modo, ter apoiado a política do referido governo relativamente à situação na Ucrânia.
- 49 Em todo o caso, conforme alegou corretamente o Conselho, a carta de 16 de março de 2015 remete em grande parte para a fundamentação dos atos impugnados. Embora o objeto da propaganda imputada ao recorrente e à RS diga de modo geral respeito à política russa relativamente à Ucrânia, esta questão está intimamente ligada à do destacamento das forças russas para esse país. De resto, mesmo antes de receber a referida carta, o recorrente tinha percebido que a propaganda em questão não se limitava ao destacamento das forças russas, uma vez que, na carta de 25 de fevereiro de 2015, se referiu, de modo geral, à inexistência de influência por sua parte na «situação na Ucrânia» e à inexistência de nexo de causalidade entre «qualquer ação russa na Ucrânia» e o seu papel de chefe e jornalista.
- 50 Atendendo às considerações precedentes, há que concluir, por um lado, que a fundamentação adotada pelo Conselho nos atos impugnados permitiu ao recorrente compreender os motivos pelos quais o seu nome tinha sido mantido nas listas em questão, tanto mais que também podem ser tidas em consideração as precisões fornecidas na carta de 16 de março de 2015, e, por outro lado, que o Tribunal está em condições de exercer a sua fiscalização sobre o mérito dessa fundamentação.

- 51 Assim, verifica-se que o Conselho cumpriu o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE.
- 52 A questão de saber se essa fundamentação é procedente não faz parte da apreciação do presente fundamento, mas sim da apreciação do primeiro e segundo fundamentos. A este propósito, importa recordar que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que se distingue da questão do mérito da fundamentação, uma vez que este tem a ver com a legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de um ato consiste em exprimir formalmente as razões em que este assenta. Se esses fundamentos estiverem feridos de erro, viciam a legalidade material do ato, mas não a sua fundamentação, que pode ser suficiente contendo embora fundamentos errados (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 96 e jurisprudência referida).
- 53 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

C – Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos a um erro de apreciação manifesto relativamente à aplicação do critério em causa à situação do recorrente e à violação do direito à liberdade de expressão

- 54 O recorrente, após recordar os princípios gerais relativos, designadamente, ao alcance da fiscalização jurisdicional, alega que o Conselho não provou, através de elementos de prova que constituam uma base factual sólida, que o seu caso satisfazia o critério em questão, que não podia dizer respeito a qualquer tipo de apoio das ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou a estabilidade ou segurança da Ucrânia. Este critério deve respeitar o princípio da segurança jurídica e ser interpretado em conformidade com as disposições relativas ao direito à liberdade de expressão, conforme enunciadas no artigo 11.º da Carta e no artigo 10.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»).
- 55 Em especial, em primeiro lugar, o recorrente observa que as limitações ao referido direito devem ser previstas por lei, com observância do princípio da segurança jurídica, prosseguir um objetivo de interesse geral e serem necessárias e proporcionadas a esse objetivo, sem prejudicar a própria substância dessa liberdade e limitar significativamente a atividade dos jornalistas. Os conceitos de segurança nacional e de discurso de ódio também devem ser interpretados de forma estrita.
- 56 Em segundo lugar, o recorrente alega que o Conselho não apresentou provas fidedignas quanto a uma propaganda por sua parte relativamente à política do Governo russo na Ucrânia.
- 57 O Conselho recorda que o critério em causa se refere às pessoas singulares que apoiam ativamente as ações ou as políticas que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, a estabilidade ou a segurança da Ucrânia, o que sucede no caso do recorrente. Como tal, não é necessário demonstrar que essas pessoas são, elas próprias, responsáveis por essas ações ou por essas políticas, bastando que essas pessoas apresentem um apoio qualitativa ou quantitativamente importante a esse respeito, o que é compatível com o princípio da segurança jurídica.
- 58 Em especial, em primeiro lugar, segundo o Conselho, a designação do recorrente com base nesse critério não viola o direito à liberdade de expressão, uma vez que se encontra prevista por lei, que responde ao objetivo, previsto pelo artigo 21.º, n.º 2, alínea c), TUE, de exercer pressão sobre o Governo russo para que cesse as atividades que ameaçam a Ucrânia, e que não impede o recorrente de prosseguir as suas atividades jornalísticas e de exprimir as suas opiniões. As limitações ao direito do recorrente são portanto compatíveis com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta e com o artigo 10.º, n.º 2, da CEDH.

- 59 Em segundo lugar, o Conselho observa que a sua conclusão segundo a qual o recorrente é uma figura central da propaganda que apoia ativamente a política do Governo russo na Ucrânia baseia-se em vários elementos de prova fiáveis.
- 60 Há que começar a apreciação desses argumentos recordando os princípios relativos à fiscalização exercida pelo Tribunal e a necessidade de interpretar o critério em causa à luz do direito primário, designadamente da liberdade de expressão, que faz parte do mesmo.

1. Quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional

- 61 Há que recordar que, segundo a jurisprudência, no que respeita às regras gerais que definem as modalidades das medidas restritivas, o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a tomar em consideração com vista à adoção de sanções económicas e financeiras com base no artigo 215.º TFUE, em conformidade com uma decisão adotada ao abrigo do capítulo 2 do título V do Tratado UE, em especial do artigo 29.º TUE. Uma vez que o juiz da União não pode substituir a apreciação do Conselho pela sua apreciação das provas, dos factos e das circunstâncias que justificam a adoção de tais medidas, a fiscalização exercida pelo Tribunal deve limitar-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder. Esta fiscalização aplica-se, em especial, à apreciação dos juízos de oportunidade em que essas medidas se basearam (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 127 e jurisprudência referida).
- 62 Contudo, embora o Conselho disponha de um amplo poder de apreciação no que respeita aos critérios gerais a tomar em consideração para aplicar medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige que, ao abrigo da fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de incluir o nome de uma determinada pessoa na lista das pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se assegure de que essa decisão, que reveste um alcance individual para esta pessoa, assente numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, de modo a que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da verosimilhança abstrata dos fundamentos invocados, mas abranja a questão de saber se esses fundamentos ou, pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para basear essa mesma decisão, têm fundamento suficientemente preciso e concreto (acórdãos de 21 de abril de 2015, Anboubou/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.ºs 41 e 45, e de 26 de outubro de 2015, Portnov/Conselho, T-290/14, EU:T:2015:806, n.º 38).
- 63 É à autoridade competente da União que incumbe, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 121, e de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 128).

2. Quanto à interpretação do critério em causa à luz do direito primário, designadamente da liberdade de expressão

- 64 Importa salientar que, embora o Conselho disponha de uma ampla margem de apreciação no que se refere à definição dos critérios nos termos dos quais pessoas singulares ou coletivas podem ser objeto de medidas restritivas, esses critérios só podem ser considerados conformes à ordem jurídica da União na medida em que for possível atribuir-lhes um sentido compatível com as exigências das regras superiores a cujo respeito estão sujeitos (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, objeto de recurso, EU:T:2016:497, n.º 100).

- 65 Por conseguinte, revela-se necessária uma interpretação desses critérios gerais em conformidade com as exigências do direito primário.
- 66 A este respeito, deve observar-se que o direito à liberdade de expressão faz parte do direito primário. Com efeito, a Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados, prevê, no seu artigo 11.º, o seguinte:
- «1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras.
2. São respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.»
- 67 Este direito não é absoluto, uma vez que, segundo o artigo 52.º, n.º 1, da Carta:
- «Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na 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.»
- 68 Na CEDH, referida no artigo 6.º, n.º 3, TUE, figuram disposições semelhantes. Com efeito, o artigo 10.º da mesma tem a seguinte redação:
- «1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. [...]
2. O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.»
- 69 Segundo a jurisprudência, o direito à liberdade de expressão não constitui uma prerrogativa absoluta e pode, por consequência, ser objeto de limitações, nas condições enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Assim, para ser conforme com o direito da União, uma limitação à liberdade de expressão e dos meios de comunicação deve preencher um triplo pressuposto. Primeiro, a limitação em causa deve estar «prevista na lei». Por outras palavras, a instituição da União que adota as medidas suscetíveis de restringir a liberdade de expressão de uma pessoa deve dispor de uma base legal para esse fim. Em segundo lugar, a limitação deve prosseguir um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União. Em terceiro lugar, a limitação em causa não deve ser excessiva (v., neste sentido, acórdão de 4 de dezembro de 2015, Sarafraz/Conseil, T-273/13, não publicado, EU:C:2015:939, n.º 177 a 182 e 184).
- 70 Estes pressupostos correspondem, em substância, aos previstos pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»), segundo a qual, para ser justificada nos termos do artigo 10.º, n.º 2, da CEDH, uma ingerência no exercício do direito à liberdade de expressão deve estar «prevista na lei», prosseguir um ou mais dos objetivos legítimos enumerados nessa disposição e ser «necessária, numa sociedade democrática», à realização desse ou desses objetivos (TEDH, 15 de outubro de 2015, Perinçek c. Suíça, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, n.º 124). Daqui decorre que o critério em causa deve ser interpretado no sentido de que o Conselho podia adotar medidas

restritivas suscetíveis de limitar a liberdade de expressão do recorrente, desde que essas limitações respeitem as condições, acima recordadas, que devem estar reunidas para que essa liberdade possa ser legitimamente limitada.

71 Trata-se, portanto, de verificar se as medidas restritivas relativas ao recorrente se encontram previstas na lei, visam um objetivo de interesse geral e não são excessivas.

a) Quanto ao pressuposto segundo o qual qualquer restrição da liberdade de expressão deve estar «prevista na lei»

72 Quanto à questão de saber se as medidas restritivas em causa estavam previstas na lei, há que salientar que estas se encontram enunciadas em atos que têm designadamente um alcance geral e dispõem, em primeiro lugar, de bases jurídicas claras no direito da União, a saber, o artigo 29.º TUE e o artigo 215.º TFUE, e, em segundo lugar, de uma fundamentação suficiente no que respeita quer ao seu alcance quer às razões que justificam a sua aplicação ao recorrente (v. n.ºs 42 a 51 *supra*) (v., por analogia, acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 176 e jurisprudência referida). Contudo, há que definir se o recorrente podia razoavelmente esperar que o critério em causa, que se refere ao conceito de «apoio ativo», pudesse ser aplicado à sua situação, que estava, em princípio, protegida pela liberdade de expressão.

73 A este respeito, embora os atos impugnados não contenham qualquer definição precisa do conceito de «apoio ativo», este só pode ser entendido no sentido de que se refere a pessoas que, não sendo elas próprias responsáveis pelas ações e políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia e não exercendo elas próprias essas ações ou políticas, apoiam essas políticas e ações.

74 Além disso, há que precisar que o critério em causa não se refere a qualquer forma de apoio ao Governo russo, mas sim a formas de apoio que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para a prossecução de ações e políticas desse governo que destabilizam a Ucrânia. Interpretado, sob a fiscalização do juiz da União, atendendo ao objetivo que consiste em pressionar o Governo russo para o forçar a cessar as referidas ações políticas, o critério em causa define, assim, de forma objetiva uma categoria limitada de pessoas e de entidades suscetível de ser objeto de medidas de congelamento de fundos (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 16 de julho de 2014, National Iranian Oil Company/Conselho, T-578/12, não publicado, EU:T:2014:678, n.º 119).

75 Na interpretação desse critério, deve ser tida em conta a jurisprudência do TEDH que reconhece a impossibilidade de atingir uma precisão absoluta na redação das leis, sobretudo nos domínios em que a situação varia segundo as opiniões predominantes na sociedade, e que admite que a necessidade de evitar a rigidez e de adaptação às mudanças de situação implica que muitas leis se sirvam de fórmulas mais ou menos vagas cuja interpretação e aplicação dependem da prática. A condição segundo a qual a lei deve definir claramente as infrações encontra-se preenchida sempre que o particular possa saber, partindo da letra da disposição em causa, se necessário com a ajuda da interpretação que lhes é dada pelos tribunais, que atos e omissões implicam a sua responsabilidade (v., neste sentido, TEDH, 15 de outubro de 2015, Perinçek c. Suíça, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, n.ºs 133 e 134).

76 Ora, atendendo à importância do papel que os meios de comunicação, sobretudo os audiovisuais, desempenham na sociedade contemporânea (v., neste sentido, TEDH, 17 de setembro de 2009, Manole e o. c. Moldávia, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, n.º 97, e 16 de junho de 2016, Delfi c. Estónia, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, n.º 134), era previsível que um apoio mediático de grande envergadura às ações e políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia, dado, designadamente em emissões muito populares, por uma pessoa que foi nomeada, por decreto do Presidente Putin, chefe da RS, uma agência noticiosa que o próprio recorrente qualifica de «empresa

unitária» do Estado russo, pudesse ser visado pelo critério baseado no conceito de «apoio ativo», na medida e que as limitações à liberdade de expressão que daí decorrem respeitem as outras condições exigidas para que essa liberdade possa ser legitimamente restringida.

- 77 Por outro lado, há que salientar que, contrariamente ao que alega o recorrente, a jurisprudência que decorre do acórdão de 23 de setembro de 2014, Mikhalchanka/Conselho (T-196/11 e T-542/12, não publicado, EU:T:2014:801), não permite concluir que o conceito de «apoio ativo» só se aplica ao trabalho de um jornalista quando os propósitos do mesmo tiverem um impacto concreto. Com efeito, como salienta corretamente o Conselho, no referido acórdão, o Tribunal não se pronunciou sobre a liberdade de expressão, tendo considerado que o Conselho não tinha provado que o caso do recorrente no processo que deu origem a esse acórdão se encontrava abrangido pelos critérios de designação previstos pelos atos que estavam em causa. Estes critérios visavam designadamente as pessoas responsáveis pelas violações às normas eleitorais internacionais que tinham marcado a eleição presidencial organizada na Bielorrússia em 19 de dezembro de 2010 e as responsáveis pelas violações graves dos direitos humanos ou pela repressão da sociedade civil e da oposição democrática no referido país. Foi nestas circunstâncias que Tribunal declarou que o Conselho não tinha comunicado elementos suscetíveis de demonstrar a influência, o impacto concreto e sobretudo a responsabilidade que o recorrente poderia ter, bem como, eventualmente, o programa televisivo que apresentava, nas violações das normas eleitorais internacionais e na repressão da sociedade civil e da oposição democrática (v., neste sentido, acórdão de 23 de setembro de 2014, Mikhalchanka/Conselho, T-196/11 e T-542/12, não publicado, EU:T:2014:801, n.ºs 7, 8, 15, 134 e 135).
- 78 Ora, no caso vertente, o critério do «apoio ativo», aplicado pelo Conselho ao recorrente, é mais amplo do que os critérios, baseados na responsabilidade, que estavam em causa no processo que deu origem ao acórdão de 23 de setembro de 2014, Mikhalchanka/Conselho (T-196/11 e T-542/12, não publicado, EU:T:2014:801). Por conseguinte, o recorrente não tem fundamentos para invocar o referido acórdão em apoio da sua tese segundo a qual o Conselho devia ter feito prova dos efeitos concretos das suas declarações.
- 79 Nestas circunstâncias, deve considerar-se que a condição segundo a qual as limitações à liberdade de expressão devem ser previstas pela lei se encontra satisfeita no caso vertente.

b) Quanto à prossecução de um objetivo de interesse geral

- 80 No que se refere ao pressuposto relativo à prossecução de um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, importa observar que, através das medidas restritivas adotadas designadamente em aplicação do critério em causa, o Conselho visa exercer pressão sobre as autoridades russas para que estas ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia, o que corresponde a um dos objetivos da política externa e de segurança comum (PESC).
- 81 Com efeito, a adoção de medidas restritivas designadamente quanto a pessoas que apoiam ativamente as ações e as políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia respondem ao objetivo, previsto no artigo 21.º, n.º 2, alínea c), TUE, de preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas.
- 82 A esse respeito, há que salientar, tal como fez o Conselho, que, em 27 de março de 2014, a Assembleia-Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 68/262, intitulada «Integridade territorial da Ucrânia», onde lembrava a obrigação, prevista no artigo 2.º da Carta das Nações Unidas, de todos os Estados, nas suas relações internacionais, se absterem de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado e de resolverem os seus diferendos internacionais por meios pacíficos. Louvou os esforços incessantes, nomeadamente envidados por organizações internacionais e regionais, para reduzir a tensão na situação da Ucrânia. No dispositivo dessa Resolução, a Assembleia-Geral reafirmou nomeadamente a importância da

soberania, da independência política, da unidade e da integridade territorial da Ucrânia no interior das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e exortou todas as partes a tentarem resolver imediatamente, por meios pacíficos, a situação na Ucrânia, a darem provas de contenção, a evitarem qualquer ato unilateral e qualquer discurso incendiário suscetíveis de aumentar a tensão e a participarem plenamente nos esforços internacionais de mediação.

- 83 Por consequência, há que concluir que o pressuposto relativo à prossecução de um objetivo de interesse geral se encontra satisfeito no caso vertente.

c) Quanto ao caráter não excessivo das medidas restritivas aplicadas ao recorrente

- 84 No que se refere ao pressuposto relativo ao caráter não excessivo das limitações à liberdade de expressão que decorrem das medidas restritivas em causa, cumpre salientar que este inclui duas vertentes: por um lado, essas limitações devem ser necessárias e proporcionadas ao objetivo pretendido e, por outro, a substância dessa liberdade não deve ser prejudicada (v., neste sentido, acórdão de 4 de dezembro de 2015, Sarafraz/Conselho, T-273/13, não publicado, EU:T:2015:939, n.º 184 e jurisprudência referida).

Quanto ao caráter necessário e proporcionado das limitações

- 85 Em primeiro lugar, quanto ao caráter necessário das limitações em causa, há que observar que as medidas restritivas alternativas e menos restritivas, tais como um sistema de autorização prévia ou uma obrigação de justificação *a posteriori* do uso dos fundos pagos, não permitem atingir com a mesma eficácia os objetivos prosseguidos, a saber, o exercício de uma pressão sobre os decisores russos responsáveis pela situação na Ucrânia, nomeadamente face à possibilidade de contornar as restrições impostas (v., por analogia, acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 117 e jurisprudência referida).
- 86 Em segundo lugar, no que se refere ao caráter proporcionado das limitações em causa, há que recordar a jurisprudência relativa ao princípio da proporcionalidade e às limitações à liberdade de expressão e definir de que forma podem ser aplicadas à situação concreta do recorrente, conforme resulta dos elementos que figuram no processo do Conselho.
- 87 O princípio da proporcionalidade, 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 haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos (v. acórdão de 4 de dezembro de 2015, Sarafraz/Conselho, T-273/13, EU:T:2015:939, n.º 185 e jurisprudência referida).
- 88 A esse respeito, a jurisprudência precisa que, quanto 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, por sua parte, escolhas de natureza política, económica e social, e em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Assim, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios em relação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir pode afetar a legalidade de tal medida (v. acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120 e jurisprudência referida).
- 89 No que se refere mais precisamente às limitações à liberdade de expressão, vários princípios podem ser identificados na jurisprudência do TEDH.

- 90 Em primeiro lugar, este salientou que a liberdade de expressão constituía um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e uma das condições primordiais do seu progresso e do desenvolvimento individual e que, em princípio, protegia não só as «informações» ou «ideias» favoravelmente acolhidas ou vistas como inofensivas ou indiferentes mas também as que ofendiam, chocavam ou inquietavam, e isto a fim de garantir o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura sem os quais não existe sociedade democrática. É certo que esta liberdade conhece exceções, mas estas devem ser objeto de interpretação restritiva, e a necessidade de limitá-la deve estar fundamentada de forma convincente [TEDH, 15 de outubro de 2015, *Perinçek c. Suíça*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, n.º 196, alínea i)].
- 91 Em segundo lugar, o TEDH declarou que o artigo 10.º, n.º 2, da CEDH deixava pouco espaço para restrições à liberdade de expressão no âmbito do discurso político ou de questões de interesse geral. Com efeito, em princípio, as matérias que dizem respeito a essas questões de interesse público exigem uma forte proteção, contrariamente às que defendem ou justificam a violência, o ódio, a xenofobia ou outras formas de intolerância, que normalmente não são protegidas. O discurso político é, por natureza, fonte de polémicas e muitas vezes virulento, mas não deixa de ser do interesse público, exceto se ultrapassar o limite e degenerar em apelo à violência, ao ódio ou à intolerância (TEDH, 15 de outubro de 2015, *Perinçek c. Suíça*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, n.ºs 197, 230 e 231).
- 92 Em terceiro lugar, no que se refere ao caráter «necessário» de uma limitação da liberdade de expressão, o TEDH considera que este implica uma necessidade social imperiosa e que é necessário apreciar uma ingerência à luz da totalidade do caso para determinar se é proporcionada ao objetivo legítimo prosseguido e se os fundamentos invocados pelas autoridades para justificá-la se afiguram pertinentes e suficientes [TEDH, 15 de outubro de 2015, *Perinçek c. Suíça*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, n.º 196, alíneas ii) e iii)].
- 93 É certo que estes princípios constituem elementos relevantes a ter em consideração no caso vertente. Contudo, há que salientar que estes só são aplicáveis na medida em que são pertinentes no contexto do presente processo, que se caracteriza por especificidades que o distinguem daquele que permitiu ao TEDH desenvolver a sua jurisprudência.
- 94 Com efeito, há que sublinhar que os princípios que decorrem da jurisprudência do TEDH foram definidos relativamente a situações nas quais uma pessoa cujas intenções ou ações foram consideradas inaceitáveis por um Estado que aderiu à CEDH viu serem-lhe impostas por esse Estado, onde residia, medidas repressivas, frequentemente de natureza penal, e invoca a liberdade de expressão como meio de defesa contra o referido Estado.
- 95 Em contrapartida, no caso vertente, o recorrente é um cidadão russo, residente na Rússia, que foi nomeado, por decreto do Presidente Putin, chefe da agência noticiosa RS, que é uma «empresa unitária» do Estado russo.
- 96 No exercício das suas funções de jornalista, que não podem ser separadas das de chefe da RS, o recorrente pronunciou-se, em diversas ocasiões, quanto à situação que o Governo russo criou na Ucrânia e, segundo o Conselho, apresentou os eventos relativos a essa situação de forma favorável ao Governo russo.
- 97 É neste contexto que o recorrente invoca o direito à liberdade de expressão. Como tal, não se trata de invocar esse direito como meio de defesa contra o Estado russo, mas para se proteger de medidas restritivas, de natureza cautelar, e não penal, que o Conselho adotou para reagir às ações e às políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia. Ora, é notório que essas ações e essas políticas beneficiam, na Rússia, de uma ampla cobertura mediática e são frequentemente apresentadas ao povo russo, por via de propaganda, como sendo plenamente justificadas.

- 98 Em especial, importa observar que, em 13 de fevereiro de 2014, o Organismo público russo que conhece das queixas sobre a imprensa (a seguir «organismo russo») adotou uma resolução relativamente ao recorrente na sequência de uma queixa relativa à emissão Vesti Nedeli (notícias da semana), por ele apresentada. Nessa ocasião, o organismo russo considerou que as declarações do recorrente na emissão Vesti Nedeli difundida em 8 de dezembro de 2013 constituíam propaganda que apresentava os eventos que tiveram lugar em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2013 na praça da Independência de Kiev (Ucrânia) de forma parcial e contrária aos princípios de responsabilidade social, de inocuidade, de verdade, de imparcialidade e de justiça que se impõe aos jornalistas, e isto de modo a manipular a opinião pública russa através de técnicas de desinformação.
- 99 O recorrente não nega ter feito as declarações sobre as quais o organismo russo se pronunciou na sua resolução, mas alega que a propaganda é protegida pela liberdade de expressão.
- 100 Por outro lado, importa salientar que o facto de o recorrente ter realizado ações de propaganda a favor das ações e das políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia resulta também da decisão do Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (Conselho nacional dos meios de comunicação eletrónicos da Letónia) de 3 de abril de 2014 (a seguir «decisão letã»), e da decisão da Lietuvos radijo ir televizijos komisija (Comissão lituana da rádio e da televisão) de 2 de abril de 2014, conforme sancionada pelo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Víliaus, Lituânia) em 7 de abril de 2014 (a seguir «decisão lituana»), relativas à suspensão, nos seus respetivos países, designadamente, da difusão das emissões Vesti Nedeli nas quais o recorrente participou.
- 101 Segundo o recorrente, as decisões letã e lituana são tomadas de posição unilaterais relativamente às quais nem ele nem a RS puderam pronunciar-se, pelo que o Conselho não podia basear-se nelas.
- 102 No que se refere a essas decisões, em primeiro lugar, importa observar que o Conselho, na sua resposta escrita a uma questão do Tribunal, indicou que estas tinham sido formalmente juntas ao processo administrativo em 1 de fevereiro de 2016.
- 103 Assim, embora seja claro que essas decisões fazem parte das provas nas quais se baseiam os atos de março de 2016, o mesmo não sucede no que se refere aos atos de março de 2015 e de setembro de 2015.
- 104 A este respeito, não se pode seguir a tese aduzida pelo Conselho, segundo a qual o recorrente já conhecia o conteúdo das decisões letã e lituana quando da adoção dos atos de março de 2015, dado que essas decisões tinham sido tornadas públicas, incluindo em inglês, em abril e em outubro de 2014. Com efeito, não se pode presumir que o Conselho tenha conhecimento de todos os documentos relativos ao recorrente pelo simples facto de esses documentos serem públicos.
- 105 No que se refere ao conteúdo dessas decisões, em primeiro lugar, cumpre salientar que o Conselho nacional dos meios de comunicação eletrónicos da Letónia, com base num relatório da polícia letã que tinha examinado as emissões Vesti Nedeli, designadamente de 2 e 16 de março de 2014, nas quais o recorrente participou, considerou que essas emissões faziam propaganda de guerra que justifica a intervenção militar russa na Ucrânia e equiparavam os defensores da democracia ucraniana aos nazis, transmitindo a mensagem de que, se os seus defensores estivessem no poder, repetiriam os crimes cometidos pelos nazis.
- 106 Em segundo lugar, o Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Administrativo Regional de Víliaus) aprovou a conclusão da Comissão lituana da rádio e da televisão segundo a qual a emissão Vesti Nedeli de 2 de março de 2014, que tinha examinado, incitava ao ódio entre os russos e os ucranianos e justificava a intervenção russa na Ucrânia, bem como a anexação à Rússia de uma parte do território ucraniano.

- 107 Ora, essas conclusões, emanadas de autoridades de dois Estados-Membros que examinaram as emissões em causa, constituem elementos de prova sólidos do facto de que o recorrente se envolveu em atividades de propaganda a favor das ações e das políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia.
- 108 Tanto mais que, no Tribunal, o recorrente não pôs em causa as constatações contidas nas decisões letã e lituana, tendo-se limitado a invocar objeções formais (v. n.º 101 *supra*).
- 109 A este respeito, importa observar que as circunstâncias invocadas pelo recorrente não têm qualquer incidência sobre a possibilidade que tinha de alegar, durante o processo no Tribunal Geral, argumentos e elementos de prova que pusessem em causa a fundamentação das constatações contidas nas referidas decisões.
- 110 Por outro lado, há que salientar que nem o recorrente nem a RS contestaram as decisões letã e lituana nos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, apesar de, pelo menos no que se refere à decisão letã, resultar dos autos que era suscetível de recurso.
- 111 Nestas circunstâncias, deve concluir-se que, baseando-se na resolução do organismo russo e, no que se refere aos atos de março de 2016, também nas decisões letã e lituana, o Conselho podia considerar que o recorrente tinha feito propaganda.
- 112 Ora, a adoção pelo Conselho de medidas restritivas que visam o recorrente em razão da sua propaganda a favor das ações e políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia não pode ser considerada uma restrição desproporcionada do seu direito à liberdade de expressão.
- 113 Com efeito, se tal se verificasse, o Conselho ver-se-ia na impossibilidade de prosseguir o seu objetivo político de exercer pressão sobre o Governo russo aplicando medidas restritivas não só às pessoas responsáveis por ações ou políticas desse governo relativamente à Ucrânia ou às pessoas que executam essas ações ou políticas mas também às pessoas que apoiam ativamente estas últimas.
- 114 Em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 74 *supra*, o conceito de apoio ativo visa as formas de apoio que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para a prossecução de ações e políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia.
- 115 Este conceito não se limita a um apoio material, abrangendo também o apoio que pode ser dado pelo chefe da RS, que é uma «empresa unitária» do Estado russo, nomeado pelo Presidente desse Estado, a quem incumbe em última instância a responsabilidade pelas ações e políticas que o Conselho condena e às quais pretende reagir através da adoção das medidas restritivas em causa.
- 116 A este respeito, é certo que, na apreciação da proporcionalidade das medidas restritivas relativas ao recorrente, importa apreciar se estas dissuadem os jornalistas russos de se exprimirem livremente sobre questões políticas de interesse geral, como as ações e as políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia. Com efeito, nesse caso, tratar-se-ia de uma consequência nociva para a sociedade no seu todo (v., neste sentido, TEDH, 17 de dezembro de 2004, Cumpănă e Mazăre c. Roménia, CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, n.º 114).
- 117 Contudo, não é o que sucede no caso vertente, dado que a situação do recorrente apresenta a característica específica, ou mesmo única, que consiste no facto de fazer propaganda em apoio das ações e políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia utilizando os meios e o poder inerentes ao cargo de chefe da RS, que obteve por decreto do próprio Presidente Putin.

- 118 Ora, os outros jornalistas que pretendem exprimir-se, mesmo em termos que ofendem, chocam ou inquietam (v. n.º 90 *supra*), sobre questões que se inserem no discurso político e apresentam um interesse geral (v. n.º 91 *supra*), como as ações ou as políticas do Governo russo de destabilização da Ucrânia, não se encontram numa situação comparável à do recorrente, que é o único titular do cargo de chefe da RS, em razão de uma escolha deliberada do Presidente Putin.
- 119 Além disso, nas listas em causa não figura o nome de nenhum outro jornalista, e só a fundamentação relativa a um membro das autoridades da autodenominada «República Popular de Donetsk» diz respeito a atividades de propaganda.
- 120 As considerações precedentes bastam, tendo em conta também o amplo poder de apreciação de que beneficia o Conselho (v. n.º 88 *supra*), para estabelecer que as limitações do direito à liberdade de expressão do recorrente que as medidas restritivas em causa podem implicar são necessárias e não são desproporcionadas, sem que seja necessário apreciar se outros elementos de prova nos quais o Conselho se baseou demonstram que o recorrente incitou à violência ou teve discursos de ódio.
- 121 Uma vez que as limitações à liberdade de expressão do recorrente que as medidas restritivas em causa podem implicar relativamente ao recorrente são necessárias e proporcionadas ao objetivo prosseguido, há que apreciar a condição relativa à inexistência de violação da substância dessa liberdade.

Quanto à inexistência de violação da substância da liberdade de expressão do recorrente

- 122 Quanto ao pressuposto relativo à inexistência de violação da substância da liberdade de expressão do recorrente, importa recordar que as medidas restritivas em causa preveem, por um lado, que os Estados-Membros adotem as medidas necessárias para impedir a sua entrada ou trânsito pelo seu território e, por outro, um congelamento dos seus fundos e dos seus recursos económicos na União.
- 123 Ora, o recorrente é cidadão de um Estado terceiro à União, a Federação da Rússia, e reside nesse Estado, onde exerce a sua atividade profissional de chefe da RS. Portanto, as medidas restritivas em causa não violam a substância do direito do recorrente de exercer a sua liberdade de expressão designadamente no âmbito da sua atividade profissional no setor dos meios de comunicação, no país onde reside e trabalha (v., por analogia, acórdão de 4 de dezembro de 2015, Sarafráz/Conselho, T-273/13, não publicado, EU:T:2015:939, n.º 190 e jurisprudência referida).
- 124 Além disso, estas medidas têm caráter temporário e reversível. Com efeito, resulta do artigo 6.º da Decisão 2014/145 que esta é objeto de reapreciação permanente e do artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 269/2014 que a lista anexa ao mesmo é reapreciada periodicamente e, pelo menos, com uma periodicidade de doze meses.
- 125 Daqui decorre que as medidas restritivas impostas ao recorrente não violam o conteúdo essencial da sua liberdade de expressão.
- 126 À luz das considerações precedentes, o primeiro e segundo fundamentos devem ser julgados improcedentes.

D– Quanto ao quinto fundamento, relativo ao facto de o critério em causa ser incompatível com o direito à liberdade de expressão e, portanto, ilegal, caso permitia a adoção de medidas restritivas relativamente a jornalistas que exercem esse direito

- 127 A título subsidiário, o recorrente invoca uma exceção de ilegalidade, na aceção do artigo 277.º TFUE, relativamente ao critério em causa, no caso de este ser interpretado no sentido de que permite a adoção de medidas restritivas relativamente a jornalistas que exprimiram opiniões que o Conselho

considera discutíveis. Este critério, assim interpretado, é desproporcionado e desprovido de base jurídica. Na réplica, o recorrente precisa que os artigos 29.º TUE e 215.º TFUE não permitem a adoção de atos contrários ao direito à liberdade de expressão.

- 128 Em primeiro lugar, o Conselho alega a inadmissibilidade do presente fundamento, que não satisfaz as condições previstas no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.
- 129 Em segundo lugar, o Conselho expõe que o critério em causa tem por objeto atividades de propaganda e de desinformação que concedem apoio ativo ao Governo russo no que se refere à destabilização da Ucrânia e que esse critério não é contrário à liberdade de expressão.
- 130 Resulta da apreciação do primeiro e segundo fundamentos que o critério em causa deve ser interpretado em conformidade com o direito primário, que inclui as disposições que protegem o direito à liberdade de expressão (v. n.ºs 64 a 70 *supra*).
- 131 Ora, concluiu-se que o critério em causa podia ser interpretado e aplicado em conformidade com o direito primário, incluindo o direito à liberdade de expressão. Por outro lado, entendeu-se que a aplicação desse critério que foi feita no caso vertente relativamente ao recorrente não violava o seu direito à liberdade de expressão, dado que os requisitos legais previstos para limitar essa liberdade foram respeitados pelo Conselho.
- 132 Nestas circunstâncias, há que julgar improcedente o presente fundamento, não sendo necessário decidir a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho.

E– Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva

- 133 O recorrente, após recapitular os princípios jurisprudenciais relativos ao respeito dos direitos de defesa em matéria de medidas restritivas, alega que, apesar de os atos de março de 2015 terem mantido, e não incluído pela primeira vez, o seu nome nas listas em questão, não foi previamente informado dos motivos dessa manutenção, nem recebeu elementos de prova sérios, credíveis e concretos que pudessem justificá-la.
- 134 Em especial, em primeiro lugar, o recorrente alega que os atos de março de 2015 foram adotados antes que o Conselho respondesse ao seu pedido de acesso ao processo contido na carta de 4 de fevereiro de 2015. Assim, não pôde pronunciar-se com conhecimento de causa quanto à intenção do Conselho de manter a aplicação de medidas restritivas a seu respeito.
- 135 Em segundo lugar, o recorrente aduz que a sua carta de 25 de fevereiro de 2015 não foi apreciada com cuidado e imparcialidade.
- 136 O Conselho, além de contestar o mérito dos argumentos do recorrente relativos à violação dos direitos de defesa, alega que o facto de este invocar, unicamente a título do presente fundamento, a violação do direito a uma proteção jurisdicional efetiva é inadmissível, na medida em que não é conforme com as exigências mínimas previstas no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.
- 137 A título preliminar, há que julgar procedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho, uma vez que o recorrente não invocou argumentos especificamente relativos à violação do direito à proteção jurisdicional efetiva.
- 138 Com efeito, importa recordar que, por força do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, que coincide, em substância, com o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, a petição deve conter uma exposição sumária dos fundamentos

invocados. Além disso, por força de jurisprudência constante, esta exposição deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à parte demandada preparar a sua defesa e ao Tribunal decidir a causa, sendo caso disso, sem ter de solicitar outras informações. Com efeito, para que um recurso seja admissível, é necessário que os elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição, a fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça. Ainda de acordo com jurisprudência constante, qualquer fundamento que não esteja suficientemente articulado na petição inicial deve ser considerado inadmissível. São requeridas exigências análogas quando uma alegação é invocada para sustentar um fundamento. Esta exceção de inadmissibilidade de ordem pública deve ser declarada oficiosamente pelo juiz da União [v., neste sentido, acórdão de 12 de maio de 2016, Itália/Comissão, T-384/14, EU:T:2016:298, n.º 38 (não publicado) e jurisprudência referida].

- 139 Quanto ao fundamento relativo à violação dos direitos de defesa, cumpre recordar que o direito fundamental ao respeito dos direitos de defesa durante um processo que precede a adoção de uma medida restritiva está expressamente consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 102 e jurisprudência referida).
- 140 Neste contexto, há que observar que o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão 2014/145 e o artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 269/2014 preveem que o Conselho comunique a sua decisão à pessoa singular ou coletiva, à entidade ou ao organismo em causa, incluindo as razões da inclusão do seu nome na lista em causa, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer pela publicação de um aviso, dando-lhe a possibilidade de apresentar observações. Sendo apresentadas observações ou novos elementos de prova, o Conselho procede à avaliação da sua decisão e informa em conformidade a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa.
- 141 Além disso, há que salientar, em primeiro lugar, que, segundo o artigo 6.º, terceiro parágrafo, da Decisão 2014/145, esta é objeto de reapreciação permanente. Em seguida, o artigo 6.º, segundo parágrafo, desta decisão, na sua versão inicial, previa que era aplicável até 17 de setembro de 2014, tendo várias prorrogações sido decididas por atos posteriores. Por último, segundo o artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 269/2014, a lista anexa ao mesmo deve ser reapreciada periodicamente e, pelo menos, com uma periodicidade de doze meses.
- 142 No caso vertente, o recorrente não contestou a Decisão de Execução 2014/151 nem o Regulamento de Execução n.º 284/2014, através dos quais o Conselho procedeu à primeira inclusão do seu nome (v. n.º 3 *supra*). Conforme admitiu na sua resposta escrita a uma questão do Tribunal, a sua primeira reação à adoção desses atos foi o envio da carta de 4 de fevereiro de 2015, isto apesar de, em 22 de março de 2014, o Conselho ter publicado um aviso à atenção das pessoas objeto das medidas restritivas previstas pela Decisão 2014/145, executada pela Decisão de Execução 2014/151, e pelo Regulamento n.º 269/2014, executado pelo Regulamento de Execução n.º 284/2014 (JO 2014, C 84, p. 3).
- 143 Esse aviso indicava, designadamente, que as pessoas e entidades em causa podiam enviar ao Conselho, acompanhado de documentação justificativa, um requerimento de reapreciação da decisão de incluir os seus nomes nas listas anexas aos primeiros atos impugnados.
- 144 Daqui decorre que o recorrente esperou muito tempo antes de requerer ao Conselho o acesso aos documentos que lhe diziam respeito e a reapreciação da sua situação.
- 145 Por outro lado, há que salientar que, pelos atos de março de 2015, o nome do recorrente foi mantido nas listas em questão com a mesma fundamentação que anteriormente. A este respeito, há que recordar que, embora, segundo a jurisprudência, o Conselho não tenha de ouvir o recorrente antes da sua primeira inclusão, a fim de as medidas restritivas a ele dirigidas beneficiarem do efeito surpresa (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e

T-408/13, EU:T:2014:926, n.ºs 110 a 113 e jurisprudência referida), tinha, em princípio, de ouvi-lo antes de decidir mantê-lo nas listas em causa. Contudo, o direito de audiência prévia à adoção de atos que mantenham medidas restritivas contra pessoas já sujeitas a essas medidas é necessário quando o Conselho tenha imputado novos elementos a essas pessoas e não quando essa manutenção se baseie nos mesmos fundamentos que justificaram a adoção do ato inicial que aplicou as medidas restritivas em causa (v., por analogia, acórdão do 28 de julho de 2016, Tomana e o./Conselho e Comissão, C-330/15 P, não publicado, EU:C:2016:601, n.º 67 e jurisprudência referida; v., igualmente, neste sentido e por analogia, acórdão de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho, C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.º 33).

- 146 Ora, no caso vertente, a fundamentação relativa ao recorrente nos atos impugnados não se alterou relativamente à dos atos através dos quais foi decidida a primeira inclusão do seu nome.
- 147 Nestas circunstâncias, em primeiro lugar, o Conselho não tinha a obrigação de ouvir o recorrente antes de adotar os atos impugnados.
- 148 Em segundo lugar, cumpre salientar que, em todo o caso, pela carta de 13 de fevereiro de 2015 (v. n.º 10 *supra*), o Conselho convidou o recorrente a pronunciar-se sobre o eventual prolongamento das medidas restritivas que lhe dizem respeito.
- 149 É certo que, apesar do seu pedido de 4 de fevereiro de 2015, o recorrente só obteve acesso aos documentos que justificavam a inclusão do seu nome quando apresentou as suas observações em resposta ao convite do Conselho.
- 150 Contudo, há que observar que, mesmo admitindo que o referido pedido, apesar de formalmente fundamentado no Regulamento n.º 1049/2001, possa ser considerado como tendo sido apresentado no âmbito do procedimento de reapreciação previsto nas disposições referidas nos n.ºs 140 e 141 *supra* e, como tal, possa ser pertinente para efeitos de apreciar se os direitos de defesa do recorrente foram respeitados no caso vertente, o Conselho não pode ser censurado por não ter dado seguimento a esse pedido, de forma célere, antes da adoção dos atos de março de 2015, quando o recorrente aguardara quase onze meses antes de reagir à primeira inclusão do seu nome e deduzir esse pedido.
- 151 A este respeito, há que recordar que, quando foram comunicadas informações suficientemente precisas, que permitem ao interessado dar a conhecer, em tempo útil, o seu ponto de vista sobre as acusações que lhe são feitas pelo Conselho, o princípio do respeito dos direitos de defesa não implica que essa instituição seja obrigada a facultar espontaneamente o acesso a todos os documentos constantes do seu processo. Só a pedido do interessado é o Conselho obrigado a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais referentes à medida em causa (v. acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 97 e jurisprudência referida).
- 152 No caso vertente, uma vez que, como se observou no âmbito da apreciação do quarto fundamento, a fundamentação dos atos impugnados que dizem respeito ao recorrente, que coincide com a dos atos que implicaram a primeira inclusão do seu nome, era suficiente, o Conselho não tinha a obrigação de tomar a iniciativa de dar ao recorrente acesso ao processo ou de aguardar a decisão do pedido que este acabaria por deduzir, antes de decidir manter o seu nome nas listas em questão. O recorrente sabia, com efeito, muito antes de receber a carta de 16 de março de 2015, que era visado por medidas restritivas devido às suas atividades de jornalista e de chefe da RS e conhecia necessariamente as modalidades segundo as quais tinha exercido essas atividades.
- 153 Em terceiro lugar, e por questões de exaustividade, há que recordar que, para que uma violação dos direitos de defesa acarrete a anulação do ato em causa, é necessário que, a não existir a irregularidade, o processo pudesse ter tido um resultado diferente. No caso vertente, o recorrente não explicou quais eram os argumentos e os elementos que teria podido invocar se tivesse recebido os documentos em

causa mais cedo, nem demonstrou que esses argumentos e elementos poderiam ter conduzido no seu caso a um resultado diferente, ou seja, à não renovação a seu respeito das medidas restritivas em causa (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 18 de setembro de 2014, *Georgias e o./Conselho e Comissão*, T-168/12, EU:T:2014:781, n.ºs 106 a 108 e jurisprudência referida). Assim, o presente fundamento não pode, em caso algum, implicar a anulação dos atos impugnados.

- 154 Atendendo às considerações precedentes, há que julgar o presente fundamento improcedente.
- 155 Dado que todos os fundamentos invocados pelo recorrente são improcedentes, há que negar provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

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

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) Dmitrii Konstantinovich Kiselev é condenado nas despesas.**

Berardis

Tomljenović

Spielmann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de junho de 2017.

Assinaturas

Índice

Factos na origem do litígio	2
Tramitação processual e pedidos das partes	3
Questão de direito	5
A – Quanto ao sexto fundamento, relativo à violação do acordo de parceria	5
B – Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação	6
C – Quanto ao primeiro e segundo fundamentos, relativos a um erro de apreciação manifesto relativamente à aplicação do critério em causa à situação do recorrente e à violação do direito à liberdade de expressão	8
1. Quanto ao alcance da fiscalização jurisdicional	9
2. Quanto à interpretação do critério em causa à luz do direito primário, designadamente da liberdade de expressão	9
a) Quanto ao pressuposto segundo o qual qualquer restrição da liberdade de expressão deve estar «prevista na lei»	11
b) Quanto à prossecução de um objetivo de interesse geral	12
c) Quanto ao carácter não excessivo das medidas restritivas aplicadas ao recorrente	13
Quanto ao carácter necessário e proporcionado das limitações	13
Quanto à inexistência de violação da substância da liberdade de expressão do recorrente	17
D – Quanto ao quinto fundamento, relativo ao facto de o critério em causa ser incompatível com o direito à liberdade de expressão e, portanto, ilegal, caso permitia a adoção de medidas restritivas relativamente a jornalistas que exercem esse direito	18
E – Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva	19
Quanto às despesas	21