



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada)

15 de novembro de 2023\*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista das pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Inscrição e manutenção do nome do recorrente nas listas — Conceito de “proeminente homem de negócios” — Artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145/PESC — Exceção de ilegalidade — Dever de fundamentação — Erro de apreciação — Direito de ser ouvido — Direito de propriedade — Liberdade de empresa — Proporcionalidade — Desvio de poder»

No processo T-193/22,

OT, representado por J.-P. Hordies e C. Sand, advogados,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por V. Piessevaux, A. Boggio-Tomasaz e M.-C. Cadilhac, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado pelo

**Reino da Bélgica**, representado por C. Pochet, L. Van den Broeck e M. Van Regemorter, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada),

composto por: D. Spielmann (relator), presidente, R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gâlea e T. Tóth, juízes,

secretária: H. Eriksson, administradora,

visto o Despacho de 30 de maio de 2022, OT/Conselho (T-193/22 R, não publicado, EU:T:2022:307),

\* Língua do processo: francês.

vistos os autos, nomeadamente:

- a petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de abril de 2022,
- a Decisão de 2 de junho de 2022 que deferiu o pedido de anonimato do recorrente e indeferiu o seu pedido de tramitação acelerada,
- a Decisão de 25 de agosto de 2022 que admitiu a intervenção do Reino da Bélgica em apoio do Conselho,
- o articulado de adaptação apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de novembro de 2022,
- os documentos do recorrente apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de dezembro de 2022 e juntos aos autos,
- a Decisão de 6 de fevereiro de 2023 de não juntar aos autos novos documentos apresentados pelo recorrente em 24 de janeiro de 2023,

após a audiência de 26 de abril de 2023,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Com o seu recurso baseado no artigo 263.º TFUE, o recorrente, OT, pede a anulação, por um lado, da Decisão (PESC) 2022/429 do Conselho, de 15 de março de 2022, 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 2022, L 87 I, p. 44), e do Regulamento de Execução (UE) 2022/427 do Conselho, de 15 de março de 2022, 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 2022, L 87 I, p. 1) (a seguir, conjuntamente considerados, «atos iniciais»), e, por outro lado, após adaptação da petição, da Decisão (PESC) 2022/1530 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, 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 2022, L 239, p. 149), e do Regulamento de Execução (UE) 2022/1529 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, 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 2022, L 239, p. 1) (a seguir, conjuntamente considerados, «atos de manutenção»), uma vez que estes atos (a seguir, conjuntamente considerados, «atos impugnados») lhe dizem respeito.

### **Antecedentes do litígio**

- 2 O candidato é um empresário de nacionalidade russa.

- 3 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). No mesmo dia, o Conselho adotou, 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).
- 4 Em 21 de fevereiro de 2022, o presidente da Federação da Rússia assinou um decreto que reconhecia a independência e a soberania das autoproclamadas «República Popular de Donetsk» e «República Popular de Lugansk», e ordenou o destacamento de forças armadas russas para essas zonas.
- 5 Em 22 de fevereiro de 2022, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir «Alto Representante») publicou uma declaração em nome da União Europeia, que condenava essas ações, uma vez que constituíam uma violação grave do direito internacional. Anunciou que a União responderia a estas últimas violações pela Federação da Rússia adotando, com caráter de urgência, medidas restritivas adicionais.
- 6 Em 23 de fevereiro de 2022, o Conselho adotou um primeiro pacote de medidas restritivas. Respeitavam, em primeiro lugar, a restrições aplicáveis às relações económicas com as regiões de Donetsk e de Lugansk não controladas pelo governo, em segundo lugar, a restrições ao acesso ao mercado de capitais, nomeadamente proibindo o financiamento da Federação da Rússia, do seu Governo e do seu banco central, e, em terceiro lugar, à inclusão de membros do Governo, de bancos, de homens de negócios, de generais e de 336 membros da Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma de Estado da Assembleia Federal da Federação da Rússia) na lista de pessoas, entidades e organismos sujeitos a medidas restritivas.
- 7 Em 24 de fevereiro de 2022, o presidente da Federação da Rússia anunciou uma operação militar na Ucrânia e as forças armadas russas atacaram a Ucrânia.
- 8 No mesmo dia, o Alto Representante publicou uma declaração em nome da União que condenava com a maior veemência possível a «invasão não provocada» da Ucrânia pelas forças armadas russas e indicou que a resposta da União compreenderia medidas restritivas simultaneamente setoriais e individuais.
- 9 Na sua reunião extraordinária do mesmo dia, o Conselho Europeu condenou a intervenção militar russa na Ucrânia, dando o seu acordo de princípio à adoção de medidas restritivas e de sanções económicas contra a Federação da Rússia à luz das propostas da Comissão Europeia e do Alto Representante.
- 10 Em 25 de fevereiro de 2022, o Conselho adotou um segundo pacote de medidas restritivas. Nessa mesma data, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão (PESC) 2022/329, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 50, p. 1), e, por outro, o Regulamento (UE) 2022/330, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 51, p. 1), a fim, nomeadamente, de retificar os critérios pelos quais as medidas restritivas em causa podiam visar pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos.

11 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2014/145, conforme alterado pela Decisão 2022/329, prevê o seguinte:

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

[...]

d) Das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestem apoio material ou financeiro ou que obtenham benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização no leste da Ucrânia;

[...]

g) Dos proeminentes homens de negócios ou pessoas coletivas, entidades ou organismos envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia,

e pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a eles associados, cujos nomes figuram na lista 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.»

12 As regras desse congelamento de fundos estão definidas no artigo 2.º, n.ºs 3 a 6, da Decisão 2014/145.

13 O artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) e e), da Decisão 2014/145, conforme alterada, prevê que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território, ou o trânsito através dele das pessoas singulares que preencham critérios substancialmente idênticos aos enunciados no artigo 2.º, n.º 1, alíneas d) e g), dessa mesma decisão.

14 O Regulamento n.º 269/2014, na sua versão alterada pelo Regulamento 2022/330, impõe a adoção de medidas de congelamento de fundos e define as modalidades desse congelamento em termos idênticos, em substância, aos da Decisão 2014/145, conforme alterada. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a g), desse regulamento, conforme alterado, reproduz no essencial o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a g), da referida decisão.

15 Neste contexto, através dos atos iniciais, o Conselho incluiu o nome do recorrente nas listas das pessoas, entidades e organismos sujeitos a medidas restritivas que constavam do anexo da Decisão 2014/145, conforme alterada, e do anexo I do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado (a seguir «listas controvertidas»).

16 Os fundamentos da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas são os seguintes:

«[O recorrente] é um dos principais acionistas do conglomerado Alfa Group, que é um dos maiores contribuintes da Rússia. É considerado uma das pessoas mais influentes da Rússia. Tem laços bem estabelecidos com o presidente russo. A filha mais velha de Vladimir Putin, Maria,

dirigiu um projeto de beneficência (Alfa-Endo) financiado pelo Alfa Bank. Vladimir Putin recompensou a lealdade do Alfa Group às autoridades russas dando apoio político aos planos de investimento externo do Alfa Group.

[O recorrente] tem, por conseguinte, prestado ativamente apoio material ou financeiro e obtido benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia. É também um destacado empresário russo com atividade em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia.»

- 17 Em 16 de março de 2022, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas, entidades e organismos sujeitos às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/145, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2022/429, e no Regulamento n.º 269/2014, executado pelo Regulamento de Execução 2022/427 (JO 2022, C 121 I, p. 1). Esse aviso indicava, nomeadamente, que as pessoas e entidades em causa podiam apresentar ao Conselho, um requerimento, acompanhado de documentação justificativa, para que seja reapreciada a decisão de os incluir nas referidas listas.
- 18 Por cartas de 5 e 8 de abril de 2022, o recorrente pediu ao Conselho a comunicação do processo em que se baseava a inscrição do seu nome nas listas controvertidas.
- 19 Em 13 de abril de 2022, o Conselho comunicou ao recorrente a totalidade do processo WK 3073/2022 (a seguir «processo de provas»), no qual tinha baseado a sua decisão.
- 20 Em 14 de abril, 30 de maio, 7 de junho, 5 de julho e 18 de agosto de 2022, o recorrente dirigiu as suas observações ao Conselho, pedindo-lhe, em especial, que reconsiderasse a decisão de inscrever o seu nome nas listas controvertidas e de o ouvir.
- 21 Em 14 de setembro de 2022, o Conselho adotou os atos de manutenção. Resulta destes atos que as medidas restritivas individuais aplicáveis ao recorrente eram prorrogadas até 15 de março de 2023 pelos mesmos motivos que os que figuram nos atos iniciais (v. n.º 16, *supra*).
- 22 Por carta de 15 de setembro de 2022, o Conselho indicou nomeadamente ao recorrente que as observações contidas nas suas cartas de 14 de abril, 30 de maio, 7 de junho, 5 de julho e 18 de agosto de 2022 não punham em causa a sua avaliação quanto à necessidade de manter as medidas restritivas em causa. O Conselho indicou igualmente que, dada a semelhança dos argumentos, fazia referência às suas observações apresentadas no âmbito do processo de medidas provisórias e no presente processo. Daí concluiu que o nome do recorrente devia ser mantido nas listas controvertidas.
- 23 Em 15 de setembro de 2022, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas e entidades sujeitas às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/145, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2022/1530, e no Regulamento n.º 269/2014, executado pelo Regulamento de Execução 2022/1529 (JO 2022, C 353 I, p. 1).
- 24 Em 1 de novembro de 2022, o recorrente apresentou ao Conselho um requerimento.

## Pedidos das partes

- 25 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular os atos impugnados;
  - condenar o Conselho nas despesas.
- 26 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- negar provimento ao recurso de anulação;
  - condenar o recorrente nas despesas.
- 27 O Reino da Bélgica conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso de anulação.

## Questão de direito

- 28 Como fundamento de recurso, o recorrente invoca, por via de exceção, a ilegalidade das disposições do artigo 1.º, alíneas d) e g), do Regulamento 2022/330. Invoca, além disso, um fundamento relativo à violação dos artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, dos artigos 2.º e 3.º da Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos da Criança, assinada em 20 de novembro de 1989, e do artigo 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, um fundamento relativo à violação do dever de fundamentação, um fundamento relativo à violação dos direitos de defesa e do direito de ser ouvido, um fundamento relativo a um erro manifesto de apreciação, um fundamento relativo a uma violação do princípio da proporcionalidade e um fundamento relativo a uma violação do direito de propriedade, da liberdade de empresa e do direito de exercer uma profissão. No articulado de adaptação, invoca também um fundamento relativo à existência de desvio de poder.
- 29 Na audiência, o recorrente comunicou renunciar a invocar os argumentos relativos à violação dos artigos 7.º e 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais, dos artigos 2.º e 3.º da Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos da Criança e do artigo 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como os argumentos relativos à vida privada e familiar, o que ficou registado.

### ***Quanto à ilegalidade, suscitada por via de exceção, do artigo 1.º, alíneas d) e g), do Regulamento 2022/330, que implica uma violação dos princípios da igualdade de tratamento, da segurança jurídica e da boa administração***

- 30 O recorrente sustenta, a título principal, que a inscrição do seu nome nas listas controvertidas resulta da aplicação de um texto ilegal, pelo facto de o Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, permitir ao Conselho inscrever nas listas controvertidas os nomes de pessoas de nacionalidade russa que não têm nenhuma ligação com o regime visado pelas medidas restritivas em causa, sob o pretexto de serem, através das suas atividades económicas, uma fonte de receita para o Governo Russo. Invoca uma violação dos princípios da igualdade de tratamento, da segurança jurídica e da boa administração. A inscrição do seu nome nas listas controvertidas

resultante da aplicação de um texto ilegal deveria, portanto, ser anulada. Na réplica, sustenta que o Conselho exerceu o seu poder discricionário de modo seletivo e, portanto, discriminatório, em função da nacionalidade ou dos setores económicos em causa. Além disso, em seu entender, o Conselho devia estar em condições de justificar em que medida a criação das categorias referidas no artigo 1.º, alíneas d) e g), do Regulamento 2022/330 teve por efeito sanar a ineficácia das medidas adotadas desde 2014 e demonstrar o seu carácter necessário, adequado e não substituível. No articulado de adaptação, sublinha a supressão nos critérios estabelecidos desde 2022, da ligação entre a situação na Ucrânia e o papel das pessoas singulares punidas, bem como a necessidade de uma fiscalização jurisdicional acrescida daí decorrente.

- 31 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 32 Segundo o artigo 277.º TFUE, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição, um órgão ou um organismo da União, recorrer aos meios previstos no segundo parágrafo do artigo 263.º TFUE para arguir no Tribunal de Justiça da União Europeia, a inaplicabilidade desse ato.
- 33 O artigo 277.º TFUE constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, por via incidental com o objetivo de obter a anulação de uma decisão que lhe é dirigida, a validade dos atos de alcance geral que constituem a base dessa decisão se essa parte não dispunha do direito de interpor, nos termos do artigo 263.º TFUE, um recurso direto desses atos, de que sofreu as consequências sem ter podido pedir a sua anulação. O ato geral cuja ilegalidade foi arguida deve ser aplicável, direta ou indiretamente, à situação objeto do recurso e deve existir um vínculo jurídico direto entre a decisão individual impugnada e o ato geral em questão (v. Acórdão de 17 de fevereiro de 2017, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho*, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 34 Relativamente ao grau de intensidade da fiscalização jurisdicional, segundo jurisprudência constante, os tribunais da União devem, em conformidade com as competências de que estão investidos nos termos do tratado FUE, assegurar a fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante da ordem jurídica da União. Esta exigência está expressamente consagrada no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE (v. Acórdãos de 28 de novembro de 2013, *Conselho/Fulmen e Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.º 58 e jurisprudência referida, e de 28 de novembro de 2013, *Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 65 e jurisprudência referida).
- 35 Também é verdade que o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação no que respeita à definição geral e abstrata dos critérios jurídicos e das modalidades de adoção das medidas restritivas (v., neste sentido, Acórdão de 21 de abril de 2015, *Anboubá/Conselho*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 41 e jurisprudência referida). Por conseguinte, as regras de alcance geral que definem esses critérios e essas modalidades, como as disposições dos atos impugnados que preveem os critérios controvertidos visados pelo presente fundamento, são objeto de uma fiscalização jurisdicional restrita, limitando-se à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, da inexistência de erro de direito, bem como da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder [v., neste sentido, Acórdãos de 9 de julho de 2009, *Melli Bank/Conselho*, T-246/08 e T-332/08, EU:T:2009:266, n.ºs 44 e 45, e de 12 de fevereiro de 2020, *Amisi Kumba/Conselho*, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 149 (não publicado)].

- 36 No caso em apreço, resulta do artigo 2.º e do artigo 3.º, n.º 1, alíneas d) e g), do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, que são congelados os fundos e recursos económicos «[d]as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestem apoio, material ou financeiro, aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia, ou que obtenham benefícios desses decisores» [artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado] [a seguir «critério d)»] e «[d]os proeminentes homens de negócios ou pessoas coletivas, entidades ou organismos envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia» [artigo 3.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado] [a seguir «critério g)»].
- 37 O recorrente alega que os critérios d) e g) (a seguir, conjuntamente considerados, «critérios controvertidos»), aplicados no caso em apreço, violam os princípios da igualdade de tratamento, da segurança jurídica e da boa administração.
- 38 Em primeiro lugar, há que recordar que o princípio da igualdade de tratamento, que constitui um princípio fundamental de direito, proíbe que situações comparáveis sejam tratadas de maneira diferente ou que situações diferentes sejam tratadas de forma igual, a menos que tal diferença de tratamento seja objetivamente justificada (Acórdão de 9 de julho de 2009, Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, EU:T:2009:266, n.º 135).
- 39 Ora, no caso em apreço, há que reconhecer que os critérios controvertidos não visam unicamente os nacionais russos ou certos setores económicos, mas qualquer pessoa que preste apoio material ou financeiro aos decisores russos e qualquer pessoa singular proeminente na aceção dos critérios aplicáveis. Como refere o Conselho, os nacionais dos Estados-Membros da União podem ser também objeto de medidas restritivas.
- 40 Além disso, uma vez que o recorrente sustenta que o Conselho não adotou medidas restritivas relativamente a certas pessoas ou a certas entidades que preenchem os critérios controvertidos, exerceu o seu poder de forma discriminatória e não examinou com cuidado e imparcialidade todos os elementos relativos a essas pessoas ou a essas entidades, tais argumentos fazem parte do exame da situação individual do recorrente. Por conseguinte, devem ser afastados por serem desprovidos de pertinência à luz da legalidade do critério em causa.
- 41 Por conseguinte, esta alegação deve ser rejeitada.
- 42 Em segundo lugar, o princípio da segurança jurídica implica que a legislação da União seja clara e precisa e que a sua aplicação seja previsível pelos seus destinatários (v. Acórdãos de 5 de março de 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Conselho, C-585/13 P, EU:C:2015:145, n.º 93 e jurisprudência referida, e de 17 de fevereiro de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, n.º 192 e jurisprudência referida).
- 43 No caso em apreço, o recorrente sustenta que os critérios controvertidos não respondem à exigência de previsibilidade, uma vez que, em substância, são definidos em termos demasiado gerais.
- 44 Há que salientar que, por um lado, no que respeita ao critério d), resulta sem ambiguidade do próprio texto do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, que o referido critério visa de forma individualizada e seletiva as pessoas singulares e coletivas que, mesmo que não tenham, enquanto tais, nenhuma ligação com a desestabilização da Ucrânia, prestem apoio material ou

financeiro aos decisores russos responsáveis por esta, ou obtenham benefícios desses decisores. O critério d) é assim composto por dois elementos, a saber, o apoio material ou financeiro aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia e o facto de um benefício ser obtido desses decisores, não sendo estes dois elementos cumulativos. Além disso, este critério não exige que as pessoas ou entidades em causa beneficiem pessoalmente da anexação da Crimeia ou da desestabilização da Ucrânia. Basta que obtenham benefícios de um dos «decisores russos» responsáveis por esses acontecimentos, sem que seja necessário demonstrar um nexo entre os benefícios obtidos pelas pessoas designadas e a anexação da Crimeia ou a desestabilização da Ucrânia (v., neste sentido, Acórdão de 30 de novembro de 2016, Rotenberg/Conselho, T-720/14, EU:T:2016:689, n.º 87).

- 45 Por outro lado, no que respeita ao critério g), a sua redação visa de forma suficientemente clara e precisa, nomeadamente, os proeminentes homens de negócios envolvidos em setores que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia. Tendo em conta a redação deste critério, há que considerar que as pessoas visadas devem ser consideradas proeminentes devido à sua importância no setor em que operam e à importância que reveste esse setor para a economia russa (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 157).
- 46 Além disso, o critério g) inscreve-se num quadro jurídico claramente delimitado pelos objetivos prosseguidos pela regulamentação que rege as medidas restritivas em causa, a saber, a necessidade, tendo em conta a gravidade da situação, de exercer a máxima pressão sobre as autoridades russas, para que cessem as suas ações e as suas políticas que destabilizam a Ucrânia e à agressão militar desse país. Nesta perspetiva, as medidas restritivas em causa 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, assinada em São Francisco (Estados Unidos), em 26 de junho de 1945 (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 115 e 123; de 25 de junho de 2020, VTB Bank/Conselho, C-729/18 P, não publicado, EU:C:2020:499, n.º 59; e de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 163).
- 47 Ademais, o poder de apreciação conferido ao Conselho pelos critérios controvertidos é contrabalançado por um dever de fundamentação e por direitos processuais reforçados (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 122 e jurisprudência referida).
- 48 Daqui resulta que os critérios controvertidos respondem ao grau de previsibilidade exigido pelo direito da União.
- 49 Além disso, quanto ao critério g), contrariamente ao que sustenta o recorrente, existe uma ligação lógica entre, por um lado, o facto de visar proeminentes homens de negócios que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o governo, tendo em conta a importância que revestem esses setores para a economia russa, e, por outro, o objetivo das medidas restritivas prosseguido no caso em apreço, que é aumentar a pressão sobre a Federação da Rússia e o custo das ações desta última que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 157 e jurisprudência referida).

- 50 Por conseguinte, o argumento do recorrente relativo à supressão da ligação entre a situação na Ucrânia e o papel das pessoas singulares objeto das medidas restritivas em causa deve ser julgado improcedente.
- 51 Por conseguinte, o fundamento assente na violação do princípio da segurança jurídica não procede.
- 52 Em terceiro lugar, o fundamento relativo à violação do princípio da boa administração, que implica a obrigação de a instituição competente examinar, cuidadosamente e com imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso em apreço (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de junho de 2016, *Al Matri/Conselho*, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 58, e de 6 de junho de 2018, *Arbuzov/Conselho*, T-258/17, EU:T:2018:331, n.º 61), não está devidamente demonstrado e deve, portanto, ser também afastado.
- 53 Em quarto lugar, o recorrente, na réplica, acusa o Conselho de não ter conseguido justificar de que modo as categorias de pessoas e entidades visadas pelo artigo 1.º, alíneas d) e g), do Regulamento 2022/330 teriam por efeito obviar à ineficácia das medidas adotadas desde 2014 e demonstrar o seu caráter necessário, adequado e não substituível.
- 54 Todavia, como sublinha o Conselho, sem que tal tenha sido infirmado pelo recorrente na audiência, trata-se de um argumento que não foi invocado na petição. Deve, portanto, ser julgado inadmissível por força do artigo 84.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que proíbe a apresentação, no decurso da instância, de fundamentos novos que não tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.
- 55 De resto, a legalidade das medidas restritivas não está subordinada à verificação dos efeitos imediatos destas, exigindo unicamente que não sejam manifestamente inadequadas à luz do objetivo que a instituição competente pretende prosseguir (v., neste sentido, Acórdão de 17 de setembro de 2020, *Rosneft e o./Conselho*, C-732/18 P, não publicado, EU:C:2020:727, n.º 97). Por conseguinte, o Conselho não estava de modo nenhum obrigado a demonstrar que os critérios controvertidos eram suscetíveis de obviar à alegada ineficácia das medidas adotadas desde 2014.
- 56 Quanto à alegação do recorrente que contesta o caráter necessário e adequado dos critérios controvertidos, há que recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (Acórdão de 13 de março de 2012, *Melli Bank/Conselho*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 52).
- 57 Além disso, o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, pela sua parte, opções de natureza política, económica e social em que é chamado a efetuar apreciações complexas e 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 (Acórdão de 1 de março de 2016, *National Iranian Oil Company/Conselho*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 77).

- 58 No caso em apreço, os critérios controvertidos, conforme interpretados à luz do contexto legislativo e histórico em que foram adotados, não se afiguram manifestamente inadequados tendo em conta o objetivo das medidas restritivas, recordado no n.º 46, *supra*, à importância primordial da manutenção da paz, bem como à segurança e à estabilidade europeias e mundiais.
- 59 Por último, as acusações do recorrente segundo as quais sublinha que o seu nome está inscrito nas listas controvertidas unicamente devido à sua qualidade de acionista do Alfa Bank e à qualificação do Alfa Bank como grande contribuinte da Rússia, o que este contesta, inserem-se na análise da sua situação individual e, por conseguinte, na análise do fundamento relativo ao erro de apreciação.
- 60 Consequentemente, a exceção de ilegalidade deve ser julgada improcedente.

### ***Quanto ao fundamento relativo a uma violação do dever de fundamentação***

- 61 O recorrente sustenta, em primeiro lugar, que a fundamentação dos atos impugnados não lhe permitia determinar com precisão de que «transações controvertidas» se tratava e compreender o alcance da medida tomada a seu respeito. Em segundo lugar, a fundamentação não permitiria concluir que o Conselho examinou cuidadosamente os fundamentos da inscrição do seu nome nas listas controvertidas e seria, na realidade, puramente formal. Acrescenta, na réplica, que a fundamentação dos atos não está sustentada e é inexata. No articulado de adaptação, o recorrente alega que os atos que mantêm o seu nome nas listas controvertidas não permitem identificar as razões dessa manutenção em setembro de 2022, quando a situação se alterou relativamente à do regulamento inicial de 2014. Ademais, não teria havido ponderação do impacto das medidas ou apreciação atualizada. Do mesmo modo, a carta de 15 de setembro de 2022 através da qual o Conselho indeferiu o seu requerimento não conteria nenhuma fundamentação que permitisse compreender as razões da manutenção do seu nome nas listas controvertidas.
- 62 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 63 Segundo a jurisprudência, o dever de fundamentar um ato lesivo, que constitui o corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa, tem por fim, 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 perante o juiz da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato (Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 49).
- 64 A fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo desse ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo referido ato podem ter em obter explicações. Não se exige designadamente que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, nem que responda de forma detalhada às considerações formuladas pelo interessado ao ser consultado antes da adoção do mesmo ato, visto que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não só do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa. Por conseguinte, 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 (Acórdão

de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 53; v., também, Acórdão de 22 abril de 2021, Conselho/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, n.º 48 e jurisprudência referida).

- 65 Assim, por um lado, 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. 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 adotado (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 104 e jurisprudência referida).
- 66 A jurisprudência precisou que a fundamentação de um ato do Conselho que impõe uma medida restritiva não devia 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 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 105 e jurisprudência referida).
- 67 No caso em apreço, as medidas controvertidas foram adotadas com base nos atos impugnados que, tanto para os atos iniciais como para os atos de manutenção, precisam o contexto, no âmbito dos respetivos considerandos, e os fundamentos jurídicos com base nos quais foram adotados.
- 68 Além disso, o enunciado das circunstâncias factuais conforme recordado no n.º 16, *supra*, constitui uma fundamentação suficientemente clara e precisa para permitir ao recorrente compreender as razões pelas quais o seu nome foi inscrito, e depois mantido, nas listas controvertidas.
- 69 A este respeito, o argumento segundo o qual a fundamentação dos atos impugnados não lhe permitia determinar com precisão que «transações controvertidas» estavam em causa não infirma esta conclusão, uma vez que não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes antes da adoção de um ato de manutenção do seu nome na lista controvertida. Do mesmo modo, à luz da fundamentação utilizada, o argumento segundo o qual é puramente formal deve igualmente ser afastado. Com efeito, a fundamentação contém, no caso em apreço, elementos factuais e precisões suficientes para permitir ao recorrente compreender o alcance da medida adotada a seu respeito e ao Tribunal exercer a sua fiscalização.
- 70 Os argumentos do recorrente segundo os quais a fundamentação do Conselho é inexata ou não sustentada têm a ver com legalidade material e não são pertinentes à luz do dever de fundamentação. O mesmo se diga do argumento segundo o qual não terá sido efetuado nenhuma ponderação do impacto das medidas ou nenhuma apreciação atualizada.
- 71 Por último, o recorrente sustenta, no articulado de adaptação, que os atos de manutenção não permitem identificar as razões dessa manutenção.
- 72 Todavia, como resulta dos n.ºs 20 e 22, *supra*, há que reconhecer que o Conselho, após análise das observações apresentadas pelo recorrente, considerou que, devido à semelhança dos argumentos, eram aplicáveis as suas observações anteriores no âmbito do presente processo.

- 73 Isto significa de forma suficientemente clara que os motivos da manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas são os mesmos que justificaram a sua inscrição inicial, sem que, com seis meses de intervalo, seja necessária uma fundamentação adicional. Ademais, também não se exige que a fundamentação de atos de manutenção responda de forma detalhada às considerações formuladas pelo interessado no momento da sua consulta antes da adoção do mesmo ato.
- 74 Além disso, o argumento segundo o qual o Regulamento de Execução 2022/1529 remete para o Regulamento n.º 269/2014, quando, segundo o recorrente, a situação se tinha alterado, refere-se ao mérito dos fundamentos e não é operante à luz do dever de fundamentação. Em todo o caso, deve ser afastado. Com efeito, os considerandos da Decisão 2022/1530 baseiam-se no prosseguimento da agressão militar russa na Ucrânia e o Regulamento de Execução 2022/1529 mais não fez do que adaptar o anexo I do Regulamento n.º 269/2014 para o tornar conforme com o anexo da Decisão 2014/145, na sequência da alteração desta última pela Decisão 2022/1530.
- 75 À luz das considerações anteriores, há que concluir que os atos impugnados enunciam de forma juridicamente suficiente os elementos de direito e de facto que constituem, segundo o autor, o seu fundamento.
- 76 Por conseguinte, há que julgar improcedente o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação.

***Quanto ao fundamento relativo à violação dos direitos de defesa e do direito de ser ouvido***

- 77 O recorrente invoca uma violação dos seus direitos de defesa, uma vez que não recebeu em tempo útil os fundamentos da inscrição do seu nome nas listas controvertidas. Alega que o Conselho não o notificou individualmente dos atos impugnados, mas publicou um aviso no Jornal Oficial, não obstante o seu endereço ser conhecido das autoridades francesas. Sublinha que o seu pedido de ser ouvido formulado na sua carta de 7 de junho de 2022 ficou sem resposta. Acrescenta, no articulado de adaptação, que o Conselho devia dar-lhe conhecimento das razões da manutenção do seu nome nas listas controvertidas. Além disso, a apresentação de um novo documento na tréplica violaria os seus direitos de defesa.
- 78 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 79 Há que recordar que o direito de ser ouvido em todos os processos, previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais, que é parte integrante do respeito dos direitos de defesa, garante a qualquer pessoa a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 75 e jurisprudência referida).
- 80 Todavia, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais admite limitações ao exercício dos direitos por ela consagrados, desde que essa limitação seja prevista por lei, respeite o conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, no respeito do princípio da proporcionalidade, seja necessária e responda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 101 e jurisprudência referida).

- 81 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que os direitos de defesa podem estar sujeitos a limitações ou derrogações, nomeadamente no domínio das medidas restritivas adotadas no contexto da política externa e de segurança comum (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 67 e jurisprudência referida).
- 82 Além disso, a existência de uma violação dos direitos de defesa deve ser apreciada em função das circunstâncias específicas de cada caso concreto, nomeadamente, da natureza do ato em causa, do contexto em que foi adotado e das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 102 e jurisprudência referida).
- 83 Há ainda que recordar que o juiz da União distingue, por um lado, a inscrição inicial do nome de uma pessoa nas listas em causa e, por outro, a manutenção do nome dessa pessoa nas referidas listas (v., neste sentido, Acórdão de 30 de abril de 2015, Al-Chihabi/Conselho, T-593/11, EU:T:2015:249, n.º 40).
- 84 É à luz destes princípios jurisprudenciais que há que analisar o presente fundamento.

#### *Sobre os atos iniciais*

- 85 Em primeiro lugar, o recorrente sustenta que o Conselho lhe devia ter comunicado os atos iniciais por notificação direta.
- 86 No caso em apreço, a comunicação dos fundamentos da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas foi objeto de um aviso publicado no Jornal Oficial de 16 de março de 2022 (v. n.º 17, *supra*).
- 87 A este respeito, importa salientar, antes de mais, que o artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 2014/145 conforme alterada, por um lado, e o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014 conforme alterado, por outro, preveem que o Conselho dá a conhecer a sua decisão e a respetiva fundamentação à pessoa objeto das medidas restritivas «quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer através da publicação de um anúncio, dando-lhe a oportunidade de apresentar as suas observações».
- 88 De seguida, resulta da jurisprudência que, embora a comunicação individual deste tipo de decisões seja, em princípio, necessária, não sendo suficiente a simples publicação no Jornal Oficial, contudo o juiz deve, em cada processo, verificar se o facto de os fundamentos da decisão controvertida não terem sido levados ao conhecimento do recorrente teve a consequência de o privar da possibilidade de conhecer, em tempo útil, a fundamentação da decisão controvertida e apreciar o mérito da medida de congelamento de fundos e de recursos económicos contra ele adotada (Acórdãos de 13 de setembro de 2013, Makhoul/Conselho, T-383/11, EU:T:2013:431, n.º 48, e de 22 de setembro de 2021, Al-Imam/Conselho, T-203/20, EU:T:2021:605, n.º 102; v. também, neste sentido, Acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 56).
- 89 Além disso, segundo a jurisprudência, pode considerar-se que é impossível ao Conselho comunicar individualmente a uma pessoa singular ou coletiva ou a uma entidade um ato que inclui medidas restritivas que lhe dizem respeito quando o endereço dessa pessoa ou entidade não é público e não lhe foi fornecido, ou caso falhe a comunicação enviada para o endereço de que

dispõe, apesar da diligência exigida, para efetuar tal comunicação (Acórdãos de 5 de novembro de 2014, *Mayaleh/Conselho*, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 61, e de 22 de setembro de 2021, *Al-Imam/Conselho*, T-203/20, EU:T:2021:605, n.º 103).

- 90 No caso em apreço, o Conselho sustenta que não tinha o endereço do recorrente.
- 91 Ora, o recorrente não apresentou indícios que demonstrem que o Conselho dispunha do seu endereço, pessoal ou profissional, à data da adoção dos atos iniciais, ou porque o referido endereço lhe tinha sido fornecido, ou porque era público. A este respeito, o facto invocado pelo recorrente de que as autoridades francesas dispunham do seu endereço deve ser afastado. Com efeito, a circunstância de as autoridades francesas poderem ter o seu endereço não infirma a conclusão de que, à data dos referidos atos, o Conselho não o tinha.
- 92 Por conseguinte, há que considerar que deve ser afastado o argumento segundo o qual o Conselho deveria ter comunicado ao recorrente os atos iniciais por notificação direta.
- 93 De resto, importa notar que, segundo a jurisprudência, a ausência de comunicação individual dos atos iniciais, embora tenha influência no momento em que o prazo de recurso começa a correr, não justifica, por si só, a anulação desses atos. Ora, o recorrente não invoca nenhum argumento que demonstre que, no caso em apreço, a falta de comunicação individual destes atos teve por consequência uma violação dos seus direitos, suscetível de justificar a sua anulação na parte em que lhe dizem respeito (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, *VTB Bank/Conselho*, T-734/14, não publicado, EU:T:2018:542, n.º 111 e jurisprudência referida).
- 94 Em segundo lugar, o recorrente alega que não teria recebido em tempo útil os motivos da inscrição do seu nome nas listas controvertidas.
- 95 Todavia, resulta dos elementos dos autos que, na sequência do aviso publicado em 16 de março de 2022, o recorrente pediu ao Conselho, por carta de 5 de abril de 2022, que lhe comunicasse os documentos que sustentavam a referida inscrição, o que o Conselho fez por carta de 13 de abril de 2022. Por carta de 14 de abril de 2022, as observações do recorrente foram transmitidas ao Conselho.
- 96 Por conseguinte, a comunicação dos fundamentos deve ser considerada, no caso em apreço, efetuada em tempo útil, uma vez que permitiu ao recorrente dar a conhecer efetivamente a sua opinião sobre os fundamentos invocados contra ele.
- 97 Em terceiro lugar, há que recordar que nem a regulamentação em causa nem o princípio geral do respeito dos direitos de defesa conferem aos interessados o direito a uma audição, sendo suficiente a possibilidade de apresentarem as suas observações por escrito (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 23 de outubro de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho*, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 93; de 6 de setembro de 2013, *Bank Melli Iran/Conselho*, T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, n.º 105; e de 10 de novembro de 2021, *Alkattan/Conselho*, T-218/20, não publicado, EU:T:2021:765, n.º 64).
- 98 No caso em apreço, na sequência da receção, em 13 de abril de 2022, da totalidade do processo de provas, o recorrente enviou as suas observações ao Conselho em 14 de abril, 30 de maio, 7 de junho, 5 de julho e 18 de agosto de 2022. Pôde também interpor recurso para o Tribunal Geral, bem como um pedido de medidas provisórias, de maneira circunstanciada.

- 99 Por conseguinte, há que concluir que, no caso em apreço, a falta de audição do recorrente pelo Conselho não violou os seus direitos de defesa.

*Sobre os atos de manutenção*

- 100 O recorrente sustenta, no articulado de adaptação, que o Conselho devia ter levado ao seu conhecimento, antes da manutenção do seu nome nas listas controvertidas, as razões da referida manutenção.
- 101 Importa recordar que, no caso de uma decisão de congelamento de fundos pela qual o nome de uma pessoa ou de uma entidade que já figura na lista das pessoas e das entidades cujos fundos estão congelados é mantido nessa lista, a adoção de tal decisão deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos elementos que lhe são imputados, bem como da oportunidade concedida à pessoa ou à entidade em causa de ser ouvida (Acórdão de 15 de setembro de 2021, Boshab/Conselho, T-107/20, não publicado, EU:T:2021:583, n.º 78; v. também, neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 62).
- 102 O direito de ser ouvido antes da adoção de atos que mantêm o nome de uma pessoa ou de uma entidade numa lista de pessoas ou entidades visadas por medidas restritivas impõe-se quando o Conselho considerou, na decisão relativa à manutenção da inscrição do seu nome nessa lista, novos elementos contra essa pessoa, a saber, elementos que não eram tidos em conta na decisão inicial de inscrição do seu nome nessa mesma lista (v. Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 54 e jurisprudência referida).
- 103 Todavia, caso a manutenção do nome da pessoa ou da entidade em causa numa lista de pessoas ou entidades visadas por medidas restritivas se baseie nos mesmos motivos que justificaram a adoção do ato inicial sem que novos elementos tenham sido considerados a seu respeito, o Conselho não é obrigado, para respeitar o seu direito de ser ouvido, a comunicar-lhe novamente os elementos de acusação (Acórdãos de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho, C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.ºs 32 e 33, e de 22 de junho de 2022, Haswani/Conselho, T-479/21, não publicado, EU:T:2022:383, n.º 85).
- 104 Ora, no caso em apreço, por carta de 15 de setembro de 2022, o Conselho indeferiu o requerimento com o fundamento de que as observações do recorrente não punham em causa a sua apreciação segundo a qual existiam motivos suficientes para manter o seu nome nas listas controvertidas. Além disso, tendo em conta a semelhança dos argumentos, o Conselho remeteu para as suas observações nos processos de medidas provisórias que dizem respeito ao recorrente [processos T-193/22 R e C-526/22 P (R)] e para a contestação no presente processo.
- 105 Ao fazê-lo, o Conselho informou o recorrente da manutenção do seu nome nas listas controvertidas pelos mesmos motivos que tinham justificado a adoção dos atos iniciais, sem que novos elementos tenham sido considerados a seu respeito.
- 106 Tendo em conta estas circunstâncias, o Conselho não estava obrigado, para respeitar o seu direito de ser ouvido, a comunicar-lhe novamente os elementos acusatórios tidos em conta.

- 107 Ademais, há que considerar que, como sustenta o Conselho, o artigo do jornal *Le Monde diplomatique* de setembro de 2019 relativo à corrupção na Rússia foi apresentado na tréplica em resposta a um argumento da réplica e não como fundamentação *a posteriori*. Portanto, não se pode reconhecer a violação dos direitos de defesa a este respeito.
- 108 Por conseguinte, o fundamento relativo à violação dos direitos de defesa e do direito de ser ouvido deve ser julgado improcedente.

***Quanto ao fundamento relativo a um erro manifesto de apreciação e a uma fundamentação infundada***

- 109 Resulta da fundamentação da inscrição e da manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas que este é visado pelas medidas restritivas em causa, com base nos critérios controvertidos.
- 110 No âmbito do presente fundamento, o recorrente, em primeiro lugar, contesta o valor probatório das provas apresentadas em apoio da inscrição do seu nome nas listas controvertidas e, em segundo lugar, invoca o caráter manifestamente errado das apreciações que figuram na fundamentação dos atos impugnados.
- 111 O Tribunal considera que é pertinente começar pelo exame destas duas partes à luz do critério g).

***Quanto à primeira parte, relativa à falta de valor probatório das provas apresentadas em apoio do critério g)***

- 112 O recorrente contesta o valor probatório dos documentos que constituem o processo de provas do Conselho. Sustenta que os artigos de imprensa apresentados pelo Conselho não estão datados ou datam de há mais de 17 anos ou que o seu autor não é conhecido. Põe em causa a sua credibilidade e sublinha que não foi efetuada nenhuma verificação da sua verosimilhança através do cruzamento com outras fontes provenientes de autoridades oficiais.
- 113 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 114 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a atividade do juiz da União se rege pelo princípio da livre apreciação das provas e o único critério para apreciar o valor das provas apresentadas reside na sua credibilidade. A este respeito, para apreciar o valor probatório de um documento, é necessário verificar a verosimilhança da informação nele contida, tendo, designadamente, em conta a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração, bem como o seu destinatário e perguntar-se se, atendendo ao seu conteúdo, esse documento parece ser razoável e fidedigno [v. Acórdãos de 31 de maio de 2018, Kaddour/Conselho, T-461/16, EU:T:2018:316, n.º 107 e jurisprudência referida, e de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 95 (não publicado) e jurisprudência referida].
- 115 Na ausência de poderes de inquérito em países terceiros, a apreciação das autoridades da União tem, de facto, de se basear em fontes de informação acessíveis ao público, relatórios, artigos de imprensa, relatórios de serviços secretos ou outras fontes de informação semelhantes (Acórdãos de 14 de março de 2018, Kim e o./Conselho e Comissão, T-533/15 e T-264/16, EU:T:2018:138, n.º 107, e de 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 59).

- 116 Além disso, importa salientar que a situação de conflito em que a Federação da Rússia e a Ucrânia estão envolvidas torna, na prática, particularmente difícil o acesso a certas fontes, a indicação expressa da fonte primária de certas informações, bem como a eventual recolha de testemunhos por parte de pessoas que aceitem ser identificadas. As dificuldades de investigação que daí advêm podem, assim, contribuir para obstruir a apresentação de provas precisas e de elementos de informação objetivos (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 21 de abril de 2015, Anboubá/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 46, e de 24 de novembro de 2021, Al Zoubi/Conselho, T-257/19, EU:T:2021:819, n.º 73).
- 117 No caso em apreço, para justificar a inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas à luz do critério g), o Conselho baseou-se num artigo redigido em 6 de abril de 2018 num sítio de notícias americano, o *Daily Beast*, redigido por uma historiadora dos Estados Unidos (elemento de prova n.º 1). O argumento do recorrente de que essas crónicas se destinavam a explorar um novo campo de blogues satíricos e populares na véspera da eleição nos Estados Unidos não pode retirar nenhum valor probatório a esse documento.
- 118 O artigo retirado do sítio Internet «astral.ru» (elemento de prova n.º 2), embora não datado, contém um subtítulo que demonstra que se refere aos maiores contribuintes da Rússia em 2020. Além disso, ainda que, como indica o recorrente, se trate do sítio comercial de um prestador de serviços digitais russo, refere-se a um despacho do Serviço Federal Fiscal da Rússia e indica os critérios segundo os quais uma organização é considerada entre os maiores contribuintes. Acrescenta uma lista dos maiores contribuintes russos em 2020. Daqui resulta que não pode ser negado o valor probatório deste artigo, que cita as suas fontes e os elementos verificáveis em que se baseia.
- 119 O artigo publicado no sítio Internet «banki.ru» em 30 de agosto de 2018 (elemento de prova n.º 3) refere-se à classificação da revista *Forbes* que diz respeito aos russos mais proeminentes. Mesmo tratando-se de uma fonte secundária, esta cita como fonte a classificação da *Forbes* de 2018 das figuras mais influentes e o seu valor probatório não pode, portanto, ser posto em causa.
- 120 Atendendo ao exposto, tendo em conta o contexto que caracteriza a situação da Rússia e na ausência de poderes de investigação do Conselho em países terceiros (v. jurisprudência referida nos n.ºs 115 e 116, *supra*), não pode ser negado o valor probatório dos elementos do processo de provas.

*Quanto à segunda parte, relativa a uma apreciação «manifestamente» errada dos factos à luz do critério g)*

- 121 Antes de mais, há que salientar que este fundamento deve ser considerado relativo a um erro de apreciação e não a um erro manifesto de apreciação. Com efeito, embora seja verdade que o Conselho dispõe de um certo poder de apreciação para determinar caso a caso se os critérios jurídicos em que se baseiam as medidas restritivas em causa estão preenchidos, não é menos verdade que os órgãos jurisdicionais da União devem assegurar uma fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 70 e jurisprudência referida).
- 122 De seguida, importa recordar que a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais exige, designadamente, que o juiz da União se assegure de que a decisão pela qual foram adotadas ou mantidas medidas restritivas, que reveste

um alcance individual para a pessoa ou entidade em causa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para basear esta mesma decisão, têm fundamento (Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119).

- 123 Cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa ou entidade em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 121, e de 3 de julho de 2014, National Iranian Tanker Company/Conselho, T-565/12, EU:T:2014:608, n.º 57).
- 124 A apreciação da fundamentação destes motivos deve ser feita analisando os elementos de prova e a informação não de maneira isolada, mas no contexto em que se inserem. Com efeito, o Conselho respeita o ónus da prova que lhe incumbe se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida restritiva e o regime ou, em geral, as situações combatidas (v., Acórdão de 20 de julho de 2017, Badica e Kardiam/Conselho, T-619/15, EU:T:2017:532, n.º 99 e jurisprudência referida).
- 125 É à luz destes princípios jurisprudenciais que há que determinar se o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que, no caso em apreço, existia uma base factual suficientemente sólida que podia justificar, por um lado, a inscrição inicial e, por outro, a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas.
- 126 Antes de mais, há que apreciar a admissibilidade dos documentos suplementares apresentados pelo recorrente.

– *Quanto à admissibilidade dos documentos suplementares apresentados pelo recorrente*

- 127 Há que recordar que o artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo dispõe que, a título excecional, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado.
- 128 No caso em apreço, o recorrente apresentou cinco documentos suplementares em 19 de dezembro de 2022, tendo justificado a sua intempestividade ao indicar que seguia diariamente a instrução do seu processo e respondia aos argumentos do Conselho.
- 129 O Conselho sustenta que estas provas são intempestivas e, portanto, inadmissíveis, bem como, em todo o caso, irrelevantes.
- 130 O primeiro documento suplementar é um certificado datado de 9 de dezembro de 2022, proveniente dos auditores da ABH Holdings SA, e o segundo documento suplementar é um certificado datado de 16 de dezembro de 2022, emitido pelo escritório de advogados da referida sociedade. Estes documentos fazem referência, nomeadamente, à qualidade de acionista minoritário do recorrente, a um acordo relativo à cessão das suas participações na ABH Holdings

na véspera da adoção dos atos impugnados de março de 2022 e à estrutura acionista dessa sociedade. Estas provas transmitem elementos de informação de que o recorrente tinha necessariamente conhecimento numa fase anterior. Ora, o recorrente não indicou que não os tinha podido produzir numa fase anterior do processo nem por que razão não o tinha podido fazer. O facto de ter afirmado seguir diariamente a instrução do seu processo não constitui uma circunstância excepcional que justifique a sua apresentação tardia na aceção do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

- 131 O terceiro documento suplementar contém um testemunho datado de 28 de março de 2022, ao passo que o quarto e quinto documentos suplementares contém testemunhos datados de 1 de abril de 2022. Ora, não se pode deixar de observar que esses documentos poderiam ter sido apresentados em anexo à réplica, de 19 de agosto de 2022, ou mesmo em anexo à petição, de 15 de abril de 2022.
- 132 Nestas circunstâncias, há que considerar que o recorrente não justificou, na aceção do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a produção intempestiva dessas provas suplementares. Por conseguinte, estes elementos são inadmissíveis e não serão tidos em conta pelo Tribunal Geral na análise do presente fundamento.

– *Quanto à inscrição inicial*

- 133 O recorrente alega que não preenche as condições do critério g), que visa, em seu entender, um círculo restrito de proeminentes homens de negócios que gozam do favor do Presidente Putin e que apoiam o regime russo, o que não é o seu caso. Nenhum dos documentos que figuram no processo de prova permite concluir que seria um proeminente homem de negócios. Contesta igualmente o conceito de «pessoa proeminente» utilizado pelo Conselho, que não se pode basear apenas na importância da pessoa sem ter em conta os seus laços estreitos com o regime político em causa. Contesta a classificação da edição russa da *Forbes*, sublinhando nela são mencionados certos homens de negócios sem, no entanto, serem punidos. Acrescenta que não corresponde à definição de oligarca no direito ucraniano.
- 134 Além disso, contesta a confusão que é feita entre ele e a entidade Alfa Bank, apesar de nunca ter desempenhado um papel executivo nessa entidade, da qual é acionista minoritário com uma participação de 16,3 %, que não representa sequer uma minoria de bloqueio, e da qual se teria demitido aquando da adoção dos atos iniciais. O Alfa Bank opera regularmente na Rússia mas não apoia as atividades do regime. O recorrente, sublinha que o conceito de «proeminência» não se limita apenas à detenção de uma participação numa sociedade do país em causa sem ter em conta a função executiva ou a participação maioritária. Ora, o recorrente não exerceria o controlo e não seria beneficiário efetivo de nenhuma entidade do Alfa Group.
- 135 *[Confidencial]*<sup>1</sup>.
- 136 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 137 Há que recordar que o nome do recorrente foi inscrito nas listas controvertidas com base no critério g), com o fundamento de que «é um dos principais acionistas do conglomerado Alfa Group [que inclui Alfa bank] que é um dos maiores contribuintes da Rússia [e] é considerado uma das pessoas mais influentes da Rússia.».

<sup>1</sup> Dados confidenciais ocultados.

- 138 Importa observar que o critério g) utiliza o conceito de «proeminentes homens de negócios» em correlação com o envolvimento em «setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo [Russo]», sem outro requisito relativo a uma ligação, direta ou indireta, com o referido Governo. Com efeito, o objetivo prosseguido por este critério é exercer uma pressão máxima sobre as autoridades russas, para que estas ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia, bem como à agressão militar a este país.
- 139 A este respeito, como foi recordado anteriormente (V. n.º 49, *supra*), existe uma ligação lógica entre o facto de visar proeminentes homens de negócios que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo Russo, por um lado, e o objetivo das medidas restritivas no caso em apreço, que é aumentar a pressão sobre a Federação da Rússia e aumentar o custo das ações desta que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, por outro lado (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 157).
- 140 Todavia, nada nos considerandos ou nas disposições da Decisão 2014/145 e do Regulamento n.º 269/2014 conforme alterados permite concluir que incumbiria ao Conselho demonstrar a existência de uma ligação estreita ou de uma interdependência entre, por um lado, a pessoa cujo nome está inscrito nas listas controvertidas e, por outro, o Governo Russo ou as suas ações que comprometem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.
- 141 Contrariamente ao que sustenta o recorrente, não se pode inferir da jurisprudência relativa ao critério do «proeminente homem de negócios» aplicado no âmbito das medidas restritivas tomadas contra a República Árabe Síria que o conceito de «proeminente homem de negócios», utilizado no âmbito do critério aplicado no caso em apreço, implica a obrigação de o Conselho demonstrar a existência de ligações estreitas ou de interdependência com o Governo Russo.
- 142 Tal interpretação colidiria não só com a redação do critério g), mas também com o objetivo visado.
- 143 Com efeito, por um lado, tendo em conta a redação do critério g), como recordado no n.º 44, *supra*, há que considerar que as pessoas visadas devem ser consideradas proeminentes devido à sua importância no setor em que operam e à importância que reveste esse setor para a economia russa (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 157 e jurisprudência referida). A este respeito, o conceito de «proeminentes homens de negócios» deve, portanto, ser entendido no sentido de que visa a importância destes últimos à luz, nomeadamente, dos seus estatutos profissionais, da importância das suas atividades económicas, a extensão das suas posses de capital ou das suas funções numa ou em várias empresas em que exercem essas atividades.
- 144 Por outro lado, o objetivo das medidas restritivas em causa não é punir certas pessoas ou certas entidades devido às suas ligações com a situação na Ucrânia ou às suas ligações com o Governo Russo, mas, como recordado no n.º 46, *supra*, impor sanções económicas à Federação da Rússia, para aumentar a pressão sobre esta, bem como o custo das suas ações que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e acabar, o mais rápido possível, com a agressão sofrida por esta. (V., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 160).

- 145 Por conseguinte, contrariamente ao que o recorrente afirma, o critério g) não implica que o Conselho demonstre a existência de ligações estreitas ou de uma relação de interdependência com o Governo Russo. Também não depende de imputabilidade ao recorrente da decisão de prosseguir a agressão militar à Ucrânia ou de um nexu direto ou indireto com a anexação da Crimeia ou com a desestabilização da Ucrânia, como sustentado no articulado de adaptação.
- 146 É à luz destas considerações que há que apreciar se o Conselho incorreu, na sua decisão, em erro de apreciação ao considerar que o recorrente era um proeminente homem de negócios envolvido num setor económico que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo Russo.
- 147 No caso em apreço, em primeiro lugar, no que respeita à qualidade de proeminente homem de negócios aplicada ao recorrente, há que recordar que, como resulta nomeadamente do elemento de prova n.º 1, este é cofundador do Alfa Group, que é um grande grupo industrial e financeiro privado da Rússia que, como a recorrente admitiu na audiência, tem interesses em diferentes setores, como o petróleo, o gás, o comércio, os seguros, as telecomunicações e a banca comercial e de negócios.
- 148 Resulta também do elemento de prova n.º 3 que a revista *Forbes* compilou uma classificação das mulheres e dos homens russos mais proeminentes, incluindo políticos, parlamentares, governadores e diretores das maiores empresas, e que o recorrente é citado na lista das 100 pessoas russas mais proeminentes. Como indica o Conselho, embora se possam ter opiniões divergentes sobre os parâmetros utilizados para realizar a classificação em questão, esta não deixa de ser indicativa das pessoas que ocupam uma posição importante nos domínios económico, político ou administrativo na Rússia. De resto, isto é igualmente confirmado pelo artigo da *Insider* de 13 de abril de 2022, apresentado em anexo à petição, que se refere à classificação *Forbes* internacional de 2022 e menciona o recorrente como «uma das pessoas mais proeminentes da Rússia». O argumento do recorrente segundo o qual certos homens de negócios são aí mencionados sem, no entanto, serem visados pelas medidas restritivas deve ser rejeitado, uma vez que uma eventual prática divergente do Conselho a este respeito se enquadra na sua margem de apreciação e não pode criar, para as pessoas e entidades em causa, uma confiança legítima (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2012, *Melli Bank/Conselho*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 62).
- 149 Ademais, resulta dos elementos dos autos que o recorrente era um dos oito membros do Conselho Fiscal (*Supervisory Board*) da A 1 Investment Holding SA, uma estrutura de investimento do consórcio Alfa Group, de outubro de 2018 a 15 de março de 2022.
- 150 Por último, resulta dos elementos dos autos e dos esclarecimentos prestados pelo recorrente na audiência que o Alfa Group inclui uma estrutura bancária, a ABH Holdings, que detém, designadamente, o Alfa Bank, e que o recorrente era acionista da ABH Holdings com uma participação de 16,3 %.
- 151 Daqui resulta que, ainda que, desde 2010, o recorrente tenha deixado de ocupar funções executivas na ABH Holdings ou nas suas filiais, o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao qualificá-lo de «um dos principais acionistas do conglomerado Alfa Group», tendo em conta o facto de que detinha uma participação de 16,3 % da ABH Holdings. Embora seja verdade que se trata de uma participação minoritária, não deixa de ser significativa, tendo em conta que esta sociedade detém, por sua vez, o Alfa Bank, que é o maior banco privado comercial e de negócios russo.

- 152 Sem dúvida, resulta do certificado de 6 de abril de 2022 do diretor da ABH Holdings que o recorrente cedeu as suas participações nessa sociedade em 14 de março de 2022 e que já não tinha participação no capital (*ownership interest*) da mesma.
- 153 Todavia, além de o valor probatório desse certificado, que emana do diretor da sociedade de que o recorrente era acionista, dever ser relativizado em aplicação da jurisprudência já referida (v. n.º 114, *supra*), há que observar que o referido certificado implica que o recorrente era acionista da ABH Holdings até à véspera da adoção dos atos iniciais. Esta pretensa alteração da situação ocorrida na véspera da adoção dos atos iniciais, admitindo que se verifica, não permite excluir a qualidade de proeminente homem de negócios do recorrente e declarar que o Conselho incorreu num erro de apreciação a este respeito.
- 154 Além disso, à luz do critério g), o conceito de «proeminentes homens de negócios» refere-se a elementos factuais não só passados, mas também que abrangem o presente. Por conseguinte, o facto de os fundamentos da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas se referirem a uma situação de facto que existia antes da adoção dos atos iniciais e que teria sido muito recentemente alterada não implica necessariamente que as medidas restritivas mantidas a seu respeito pelos referidos atos sejam obsoletas (v., por analogia, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 83).
- 155 Por conseguinte, tendo em conta todas estas considerações, o Conselho não incorreu em erro de apreciação quando, à data da adoção dos atos iniciais, considerou que o recorrente preenchia as condições do proeminente homem de negócios na aceção do critério g).
- 156 Em segundo lugar, no que respeita ao setor económico em causa, há que salientar que o Alfa Bank, detido pela ABH Holdings, é um banco privado que, como indica o recorrente, opera regularmente na Rússia, é o maior banco privado comercial e de negócios russo e faz parte do Alfa Group, um grande grupo industrial e financeiro privado da Rússia. A este respeito, importa sublinhar que resulta do critério g) que é o setor económico, e não a pessoa singular ou coletiva cujo nome está inscrito nas listas controvertidas, que deve constituir uma fonte substancial de rendimentos para o Governo Russo. O setor económico em causa é, no caso em apreço, o setor bancário, que não se contesta ser uma fonte substancial de receita para o Governo Russo.
- 157 Além disso, a conclusão de que o Alfa Bank é um dos maiores contribuintes da Rússia assenta em elementos de prova concordantes apresentados pelo Conselho. Em especial, o elemento de prova n.º 1 menciona o Alfa Bank como um dos maiores bancos privados da Rússia e o elemento de prova n.º 2 contém a lista dos 24 maiores contribuintes russos de 2020, entre os quais o Alfa Bank.
- 158 O argumento do recorrente que contesta a posição do Alfa Bank entre os 24 maiores contribuintes da Rússia deve ser afastado. Com efeito, o recorrente contesta a classificação evocada nesse documento, com o fundamento de que, salvo publicação pelas sociedades dos seus balanços, a qualidade de contribuinte fiscal não pode ser verificada e provada sem ter obtido, da autoridade fiscal do país em causa, a informação exata do estatuto contributivo do contribuinte em questão. Todavia, embora o recorrente conteste o carácter fiável e exato da referida classificação, não põe em causa a qualidade de importante contribuinte fiscal desta sociedade.
- 159 Daqui resulta que o Conselho demonstrou através de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que o Alfa Group, que inclui o Alfa Bank, opera num setor económico, neste caso o setor bancário, que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo Russo.

- 160 Tendo em conta todas estas considerações, o Conselho não incorreu em erro de apreciação quando, à data da adoção dos atos iniciais, considerou que o recorrente preenchia as condições de aplicação do critério g).
- 161 Os outros argumentos invocados pelo recorrente não infirmam esta conclusão.
- 162 Em primeiro lugar, os elementos apresentados pelo recorrente relativos ao facto de o Alfa Group, não controlado pelo Estado russo e não tendo recebido apoio, se ter mantido fora da política, utilizar as «normas ocidentais de ética» e constituir uma parte importante da economia ucraniana não são pertinentes para efeitos do critério g). O mesmo se diga da afirmação de que o Alfa Bank opera regularmente na Rússia sem, no entanto, apoiar as atividades do Governo Russo contra a Ucrânia. Com efeito, o critério g) refere que o setor deve ser uma fonte substancial de receitas para o Governo russo, sem impor como condição a existência de uma ligação entre essa fonte de receitas e as ações do referido Governo na Ucrânia ou a prova da intenção de as apoiar. De resto, como admitiu o recorrente na audiência, o Alfa Bank figura nas listas europeias de medidas restritivas desde 25 de fevereiro de 2022 [v. anexo V da Decisão (PESC) 2022/327 do Conselho, de 25 de fevereiro de 2022, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Federação da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2022, L 48, p. 1)].
- 163 Em segundo lugar, o recorrente alega que a inscrição do seu nome nas listas controvertidas é um erro relativamente à política multilateral de sanções. Todavia, os argumentos do recorrente relativos ao facto de o seu nome não estar inscrito nas listas de sanções ucranianas ou dos Estados Unidos não podem ser determinantes para interpretar os critérios de designação próprios do ordenamento jurídico da União. Do mesmo modo, os termos de uma disposição do direito da União devem, em princípio, ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ter em conta em conta o contexto dessa disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Pantochim, C-19/19, EU:C:2020:456, n.º 37 e jurisprudência referida). Por conseguinte, a definição de oligarca em direito ucraniano não é relevante para interpretar o critério g), que é independente do envolvimento pessoal do recorrente na guerra ou da existência de laços diretos ou estreitos ou de uma relação de interdependência com o regime político em causa.
- 164 [*Confidencial*].
- 165 Resulta do exposto que o Conselho não incorreu em erro de apreciação quando considerou, nos atos iniciais, que o recorrente preenchia os requisitos do critério g).
- *Quanto à manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas*
- 166 O recorrente sustenta, no articulado de adaptação, que apresentou ao Conselho elementos que não foram tidos em conta, como o facto de ser apenas um acionista minoritário, de não exercer nenhuma influência nas operações ou na estratégia do banco e de não ser, portanto, um empresário ativo no setor em causa. Invoca igualmente a ineficácia das medidas, a falta de ponderação ou de avaliação dessas medidas e a tomada em consideração apenas do contexto existente em setembro de 2022, independentemente da sua situação individual.
- 167 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.

- 168 Importa recordar que as medidas restritivas têm natureza cautelar e, por definição, provisória, cuja validade está sempre subordinada à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua aprovação, bem como à necessidade da sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo que lhes está associado. Deste modo, compete ao Conselho, quando da reapreciação periódica dessas medidas restritivas, proceder a uma apreciação atualizada da situação e elaborar um balanço do impacto dessas medidas, a fim de determinar se as mesmas permitiram alcançar os objetivos visados pela inclusão inicial dos nomes das pessoas e das entidades em causa na lista controvertida ou se continua a ser possível chegar à mesma conclusão no que respeita às referidas pessoas e entidades (v. Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-108/21, EU:T:2022:253, n.º 55 e jurisprudência referida; Acórdão de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, não publicado, EU:T:2022:674, n.º 67).
- 169 Para justificar a manutenção do nome de uma pessoa na lista em causa, o Conselho não está proibido de se basear nos mesmos elementos de prova que justificaram a inscrição inicial, a reinscrição ou a manutenção precedente do nome da pessoa em causa nessa lista, desde que, por um lado, os fundamentos de inscrição continuem inalterados e, por outro, o contexto não tenha evoluído de tal forma que esses elementos de prova se tenham tornado obsoletos (v., neste sentido, Acórdão de 23 de setembro de 2020, Kaddour/Conselho, T-510/18, EU:T:2020:436, n.º 99). O referido contexto inclui não só a situação do país em relação ao qual o sistema de medidas restritivas foi estabelecido mas também a situação particular da pessoa em causa [Acórdão de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, não publicado, EU:T:2022:674, n.º 78; v. também Acórdão de 9 de junho de 2021, Borborudi/Conselho, T-580/19, EU:T:2021:330, n.º 60 (não publicado) e jurisprudência referida]. Do mesmo modo, a manutenção na lista controvertida é justificada tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes e, nomeadamente, tendo em conta que os objetivos visados pelas medidas restritivas não foram alcançados (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.ºs 83 e 84; de 27 de abril de 2022, Boshab/Conselho, T-103/21, não publicado, EU:T:2022:248, n.º 121, e de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-108/21, EU:T:2022:253, n.º 56).
- 170 No caso em apreço, resulta do artigo 6.º da Decisão 2014/145, conforme alterada, que esta decisão fica sujeita a reapreciação permanente e pode ser prorrogada, ou alterada conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos. O artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, prevê, por sua vez, a revisão a intervalos regulares e, pelo menos, com uma periodicidade de doze meses, da lista que figura no seu anexo.
- 171 No âmbito dos atos de manutenção, há que constatar que os fundamentos da inscrição permaneceram os mesmos que nos atos iniciais.
- 172 Por conseguinte, em aplicação da jurisprudência já referida (n.º 169, *supra*), há que verificar se o contexto, os objetivos e a situação individual do recorrente permitiam manter a inscrição do seu nome com base em fundamentos inalterados.
- 173 Quanto ao contexto geral ligado à situação da Ucrânia, não se pode deixar de observar que, à data da adoção dos atos de manutenção da inclusão do nome do recorrente, a gravidade da situação na Ucrânia permanecia.

- 174 Do mesmo modo, as medidas restritivas continuam a justificar-se à luz do objetivo prosseguido, a saber, exercer a máxima pressão sobre as autoridades russas, para que estas ponham termo às suas ações e políticas de desestabilização da Ucrânia, bem como à agressão militar a este país, e aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.
- 175 Quanto à situação individual do recorrente, há que observar que as cartas do recorrente, nomeadamente a sua carta de 30 de maio de 2022 e o seu requerimento de 1 de novembro de 2022, se referem a argumentos já evocados no âmbito das observações relativas aos atos iniciais. Em especial, o recorrente sublinha [*confidencial*] que apenas o Alfa Bank é contribuinte russo e que ele é tão-só um acionista minoritário do Alfa Bank sem função dirigente.
- 176 Por conseguinte, os elementos apresentados pelo recorrente nos seus documentos dirigidos ao Conselho com vista à reapreciação das medidas restritivas foram, acertadamente, considerados pelo Conselho como não novos nem decisivos em relação às discussões efetuadas no âmbito do presente processo relativamente aos atos iniciais.
- 177 Daqui resulta que, à luz destes elementos, o Conselho não incorreu em erro de apreciação ao declarar a inexistência de alterações na situação individual do recorrente e ao basear-se nos mesmos elementos para manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas.
- 178 Deve ser rejeitado o argumento do recorrente relativo à impossibilidade de lhe imputar, de alguma forma, a decisão de prosseguir a invasão da Ucrânia, suscitado no articulado de adaptação, uma vez que o critério g) não menciona essa condição.
- 179 Analogamente, devem ser rejeitados os outros argumentos do recorrente, relativos à falta de ponderação ou de avaliação dessas medidas e da sua ineficácia. Com efeito, não demonstram um erro de apreciação na avaliação da sua situação individual à luz do critério aplicável.
- 180 Por último, quanto ao argumento do recorrente relativo à cessão das suas participações na ABH Holdings, importa recordar que há que considerar que a referida cessão não foi demonstrada por elementos suficientemente convincentes no âmbito do processo no Tribunal Geral. Com efeito, como foi recordado no n.º 114, *supra*, para apreciar o valor probatório de um documento, há que ter em conta, designadamente, a sua origem, as circunstâncias da sua elaboração bem como o seu destinatário e perguntar-se se, em função do seu conteúdo, esse documento parece ser razoável e fidedigno.
- 181 No caso em apreço, o certificado apresentado em anexo à réplica, de 19 de agosto de 2022, emana do diretor da ABH Holdings e indica que, em 14 de março de 2022, o recorrente cedeu as suas participações nessa sociedade a um terceiro e que deixou de ter participação no capital (*ownership interest*) da referida sociedade.
- 182 Ora, não se pode deixar de observar que este certificado é apresentado sem outro documento oficial que o corrobore e sem precisão, nomeadamente, quanto ao cessionário das participações do recorrente ou quanto às modalidades da cessão das referidas participações. Além disso, no âmbito do requerimento dirigido ao Conselho em 1 de novembro de 2022, como no âmbito dos seus articulados no Tribunal Geral, o recorrente continuou a mencionar a sua qualidade de «sócio minoritário» ou de «acionista minoritário do Alfa Bank».

- 183 Nas circunstâncias do caso em apreço, há que considerar que, na falta de prova da cessão das participações sociais, alegada pelo recorrente, a uma terceira pessoa que não lhe esteja ligada, foi acertadamente que o Conselho considerou que a situação individual do recorrente não tinha evoluído de tal forma que os elementos do processo de prova no âmbito da inscrição inicial do seu nome nas listas controvertidas se tivessem tornado obsoletos.
- 184 Por conseguinte, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, que continua, o facto de os objetivos visados pelas medidas restritivas não terem sido alcançados e a falta de elementos probatórios que demonstrem que a situação individual do recorrente se tinha alterado, o Conselho não incorreu em erro de apreciação quando manteve as medidas restritivas em causa.
- 185 Em face do exposto, há que considerar que o fundamento de inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, baseado no estatuto de proeminente homem de negócios que opera em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo Russo, correspondente ao critério g), tem suficientemente sustentação, pelo que, à luz deste, estão bem fundadas a inscrição e a manutenção do seu nome nas listas controvertidas, resultante dos atos iniciais e dos atos de manutenção.
- 186 Ora, de acordo com a jurisprudência, no âmbito da fiscalização da legalidade de uma decisão que adotou medidas restritivas e tendo em conta a sua natureza preventiva, embora o juiz da União considere que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de outros desses fundamentos não o estarem não justifica a anulação da referida decisão (v. Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 187 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar o mérito das outras alegações apresentadas pelo recorrente e que visam pôr em causa a apreciação do Conselho à luz do critério d), há que julgar improcedente o quarto fundamento, no que respeita tanto aos atos iniciais como aos atos de manutenção.

***Quanto aos fundamentos baseados numa violação do princípio da proporcionalidade e numa violação do direito de propriedade, da liberdade de empresa e do direito de exercer uma profissão***

- 188 O recorrente sustenta que os atos impugnados são desproporcionados já que o impedem de exercer uma atividade profissional. As medidas restritivas de que é objeto constituiriam igualmente uma violação desproporcionada do seu direito de propriedade, da sua liberdade de empresa e do seu direito de exercer uma profissão, tanto mais que as provas em que o Conselho se baseou seriam manifestamente insuficientes.
- 189 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.
- 190 Há que recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União permitam alcançar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para alcançar os referidos objetivos (Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 122, e de 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 133).

- 191 Além disso, o direito de propriedade faz parte dos princípios gerais de direito da União e encontra-se consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Do mesmo modo, nos termos do artigo 16.º da referida Carta: «[é] reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais».
- 192 No caso em apreço, há que salientar que as medidas restritivas contidas nos atos impugnados implicam limitações ao exercício pelo recorrente do seu direito de propriedade e do seu direito à liberdade de empresa.
- 193 Todavia, os direitos fundamentais invocados pelo recorrente não são direitos absolutos e o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União, na condição de estas correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela medida em causa e não constituam, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 148, e de 25 de junho de 2020, VTB Bank/Conselho, C-729/18 P, não publicado, EU:C:2020:499, n.º 80).
- 194 Para ser conforme com o direito da União, uma violação dos direitos fundamentais em causa deve ser prevista por lei, respeitar o conteúdo essencial da referida liberdade, corresponder a um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, e não ser desproporcionada (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 222 e jurisprudência referida).
- 195 Ora, há que reconhecer que essas quatro condições estão preenchidas no caso vertente.
- 196 Em primeiro lugar, as medidas restritivas em causa são «previstas por lei», uma vez que são enunciadas em atos que têm, designadamente, um alcance geral e dispõem de uma base jurídica clara no direito da União, bem como de uma previsibilidade suficiente, o que não é contestado pelo recorrente.
- 197 Em segundo lugar, os atos impugnados aplicam-se por seis meses e são objeto de reapreciação permanente, como previsto no artigo 6.º da Decisão 2014/145. Uma vez que as referidas medidas são temporárias e reversíveis, há que considerar que não violam o conteúdo essencial das liberdades invocadas. Além disso, os atos impugnados preveem a possibilidade de conceder derrogações às medidas restritivas aplicadas. Em especial, no que respeita ao congelamento de fundos o artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2014/145 conforme alterada e o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 1, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 conforme alterado, preveem a possibilidade, por um lado, de autorizar a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou para satisfazer determinados compromissos e, por outro, de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos.
- 198 Em terceiro lugar, as medidas restritivas em causa correspondem a um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 150). Com efeito, estas visam exercer pressão sobre as autoridades russas para que estas ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia. A este respeito, em fevereiro de 2022, o Conselho pretendeu enfraquecer estrategicamente a economia russa, por um lado, proibindo nomeadamente o financiamento da Federação da Rússia, do seu governo e do seu banco central e, por outro,

aplicando tais medidas, designadamente no domínio das finanças, da defesa e da energia. Além disso, resulta do considerando 11 da Decisão 2022/329 que o Conselho considerou que, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, os critérios de designação deviam ser alterados. Por conseguinte, afigura-se que a União procura reduzir as receitas do Estado russo e pressionar o Governo Russo, para diminuir a sua capacidade de financiar as suas ações que comprometem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e de lhes pôr termo com vista à preservação da estabilidade europeia e mundial. Ora, trata-se de um objetivo que faz parte dos prosseguidos no âmbito da política externa e de segurança comum e referidos no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e c), TUE, como a preservação da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional.

- 199 Em quarto lugar, quanto ao caráter adequado das medidas restritivas em causa, importa salientar que, à luz de objetivos de interesse geral tão fundamentais para a comunidade internacional como os mencionados no n.º 198, *supra*, estas não podem, enquanto tais, ser consideradas inadequadas (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 2 de dezembro de 2020, Kalai/Conselho, T-178/19, não publicado, EU:T:2020:580, n.º 171 e jurisprudência referida).
- 200 Além disso, no que respeita ao seu caráter necessário, outras medidas menos restritivas, como um sistema de autorização prévia, não permitem atingir tão eficazmente o objetivo prosseguido, a saber, o exercício de uma pressão sobre os apoios do Governo Russo ou sobre os proeminentes homens de negócios, nomeadamente tendo em conta a possibilidade de contornar as restrições impostas (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 2 de dezembro de 2020, Kalai/Conselho, T-178/19, não publicado, EU:T:2020:580, n.º 172 e jurisprudência referida). Além disso, como já foi indicado anteriormente, trata-se de restrições temporárias e reversíveis e que preveem a possibilidade de derrogações concedidas pelos Estados-Membros.
- 201 No que respeita ao prejuízo causado ao recorrente, é verdade que o seu direito de propriedade é restringido pelos atos impugnados, uma vez que não pode, nomeadamente, dispor dos fundos que lhe pertencem situados no território da União ou transferir fundos que lhe pertencem para a União, salvo ao abrigo de uma autorização especial.
- 202 Todavia, os inconvenientes causados ao recorrente não são desproporcionados relativamente à importância do objetivo prosseguido pelos atos impugnados. Com efeito, estes atos preveem a revisão periódica da inscrição nas listas controvertidas, com vista a assegurar que sejam retirados os nomes das pessoas e das entidades que já não preenchem os critérios para figurar nessas listas. Além disso, como recordado no n.º 197, *supra*, os atos impugnados preveem a possibilidade de autorizar a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou satisfazer determinados compromissos e de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos. A este respeito, incumbe às autoridades nacionais apreciar, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a oportunidade e o alcance das autorizações e das derrogações necessárias e assegurar-se da sua aplicação a nível nacional.
- 203 Por último, o argumento do recorrente relativo à insuficiência das provas de que as medidas restritivas em causa estejam devidamente fundamentadas, refere-se a uma apreciação destas quanto ao mérito e não à sua proporcionalidade.
- 204 Resulta do exposto que os atos impugnados não violaram o princípio da proporcionalidade e não afetaram de forma desproporcionada o direito de propriedade, a liberdade de empresa nem o direito de exercer uma profissão do recorrente.

205 À luz das considerações precedentes, há que julgar improcedentes os fundamentos relativos à violação do princípio da proporcionalidade e à violação do direito de propriedade, da liberdade de empresa e do direito de exercer uma profissão.

***Quanto ao fundamento, suscitado no âmbito da adaptação da petição, relativo à existência de desvio de poder***

206 O recorrente sustenta que, ao incluir o seu nome nas listas controvertidas, o Conselho o considera responsável, entre outros, pela situação na Ucrânia, quando não existe nenhuma ligação direta ou indireta entre ele e a desestabilização desse país. Ao adotar medidas restritivas cujo objetivo não pode ser a preservação da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, uma vez que estão totalmente desligadas daqueles que são realmente responsáveis pela desestabilização da Ucrânia e sem ligação direta ou indireta com essa situação, o Conselho teria alterado o objetivo prosseguido inicialmente, sem daí retirar as consequências necessárias com vista à manutenção das medidas restritivas individuais. Ao fazê-lo, cometeu um desvio de poder constituído por uma substituição de objetivo sem balanço prévio que justifique a manutenção das medidas restritivas em relação ao recorrente.

207 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, contesta esta argumentação.

208 Segundo jurisprudência constante, um ato só enferma de desvio de poder se se verificar, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, que foi adotado exclusivamente, ou pelo menos de forma determinante, com fins diversos daqueles para os quais o poder em causa foi conferido, ou com a finalidade de eludir um procedimento especialmente previsto nos Tratados para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 135, e de 25 de junho de 2020, Vnesheconombank/Conselho, C-731/18 P, não publicado, EU:C:2020:500, n.º 63).

209 Ora, basta salientar que o recorrente não forneceu tais indícios no caso em apreço. Como sublinha o Conselho, o objetivo prosseguido, a saber, exercer sobre a Federação da Rússia uma pressão máxima para pôr termo à guerra na Ucrânia, não foi de modo nenhum alterado.

210 Por conseguinte, há que julgar improcedente o fundamento relativo à existência de desvio de poder e, conseqüentemente, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

**Quanto às despesas**

211 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 a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Conselho, em conformidade com o pedido deste último, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.

212 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. Por conseguinte, o Reino da Bélgica suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**
- 2) OT suportará as suas próprias despesas e as apresentadas pelo Conselho da União Europeia, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias.**
- 3) O Reino da Bélgica suportará as suas próprias despesas.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Tóth

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de novembro de 2023.

Assinaturas