



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

28 de março de 2017*

Índice

Quadro jurídico	4
Tratados UE e FUE	4
O Acordo de parceria UE-Rússia	6
Atos controvertidos	7
Decisão 2014/512	7
Regulamento n.º 833/2014	9
Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais	14
Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo	17
Quanto às questões prejudiciais	18
Quanto à primeira questão	18
Quanto à admissibilidade	18
Quanto ao mérito	19
Quanto à segunda questão, alínea a)	23
Quanto à observância do artigo 40.º TUE pela Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014	23
Quanto à validade das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, previstas pela Decisão 2014/512 e pelo Regulamento n.º 833/2014	25
— Observações preliminares	25
— Quanto à compatibilidade dos atos controvertidos com o Acordo de parceria UE-Rússia	26

* Língua do processo: inglês.

— Quanto ao dever de fundamentação e ao respeito dos direitos de defesa, do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do direito de acesso ao dossiê	28
— Quanto ao princípio da igualdade de tratamento	30
— Quanto ao desvio de poder	30
— Quanto à existência de uma contradição entre os termos da Decisão 2014/512 e os do Regulamento n.º 833/2014.	31
— Quanto ao princípio da proporcionalidade e aos direitos fundamentais da Rosneft	31
Quanto à segunda questão, alínea b)	33
Quanto à admissibilidade	33
Quanto ao mérito	34
Quanto à terceira questão, alínea a)	36
Quanto à terceira questão, alínea b)	38
Quanto à terceira questão, alínea c)	38
Quanto às despesas	39

«Reenvio prejudicial — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas tomadas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia — Disposições da Decisão 2014/512/PESC e do Regulamento (UE) n.º 833/2014 — Validade — Competência do Tribunal de Justiça — Acordo de parceria UE-Rússia — Dever de fundamentação — Princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* — Acesso ao mercado de capitais — Assistência financeira — Certificados internacionais representativos de títulos (Global Depositary Receipts) — Setor do petróleo — Pedido de interpretação dos conceitos de ‘xisto’ e de ‘águas com profundidade superior a 150 metros’ — Inadmissibilidade»

No processo C-72/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo), Reino Unido], por decisão de 9 de fevereiro de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de fevereiro de 2015, no processo

The Queen, a pedido de:

PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC

contra

Her Majesty’s Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills,

The Financial Conduct Authority,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič e J. L. da Cruz Vilaça, presidentes de secção, A. Rosas (relator), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de fevereiro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC, representada inicialmente por T. Beazley, QC, P. Saini, QC, S. Tulip, e P. Farmer, barristers, e em seguida por L. Van Den Hende, advocaat, M. Schonberg, e K. Krissinel, solicitors,
- em representação da The Financial Conduct Authority, por J. McClelland, barrister, S. Tolaney, QC, e A. Chapman, solicitor,
- em representação do Governo do Reino Unido, por V. Kaye, na qualidade de agente, assistida por G. Facenna, barrister,
- em representação do Governo checo, por M. Hedvábná, J. Vlácil, M. Smolek e E. Ruffer, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e A. Lippstreu, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por K. Kraavi-Käerdi, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por F. Fize, B. Fodda, G. de Bergues e D. Colas, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por A. Miłkowska e B. Majczyna, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por A. de Elera-San Miguel Hurtado e S. Boelaert, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por T. Scharf, L. Havas e D. Gauci, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 31 de maio de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade de certas disposições da Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13), conforme alterada pela Decisão 2014/872/PESC do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 58; retificação no JO 2014, L 350, p. 15, a seguir «Decisão 2014/512»), bem como sobre a validade e a interpretação do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 1; retificação no JO 2014, L 246, p. 59), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1290/2014 do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO 2014, L 349, p. 20; retificação no JO 2014 L 369, p. 79) (a seguir «Regulamento n.º 833/2014») (a seguir, em conjunto, «atos controvertidos»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC (a seguir «Rosneft»), sociedade inscrita no registo comercial na Rússia, ao Her Majesty's Treasury (Tesouro britânico), ao The Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministro do Comércio, da Inovação e do Conhecimento) e à Financial Conduct Authority (Autoridade britânica de Supervisão do Setor Financeiro, a seguir «FCA»), a respeito de medidas restritivas adotadas pela União Europeia relativamente a certas empresas russas, incluindo a Rosneft.

Quadro jurídico

Tratados UE e FUE

- 3 O artigo 19.º, incluído no título III do Tratado UE, sob a epígrafe «Disposições relativas às instituições», dispõe:

«1. O Tribunal de Justiça da União Europeia inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. O Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

Os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.

[...]

3. O Tribunal de Justiça da União Europeia decide, nos termos do disposto nos Tratados:

[...]

- b) A título prejudicial, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade dos atos adotados pelas instituições;

[...]»

- 4 O título V do Tratado UE tem como epígrafe «Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum». No seu capítulo 2, sob a epígrafe «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum», o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, enuncia:

«A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do Tratado [FUE].»

- 5 O artigo 29.º TUE, no mesmo capítulo, dispõe:

«O Conselho adota decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-Membros zelarão pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União.»

- 6 O artigo 40.º TUE, ainda no mesmo capítulo, prevê:

«A execução da política externa e de segurança comum não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.º a 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do presente capítulo.»

- 7 A parte V do Tratado FUE respeita à ação externa da União. No seu título IV, sob a epígrafe «As medidas restritivas», o artigo 215.º dispõe:

«1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE], determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto.

2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE], o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais.

[...]»

- 8 A parte VI do Tratado FUE inclui as disposições institucionais e financeiras. No seu título I, sob a epígrafe «Disposições institucionais», a secção 5, relativa ao Tribunal de Justiça da União Europeia, inclui o artigo 267.º, que dispõe:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

- a) Sobre a interpretação dos Tratados;
- b) sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos e organismos da União.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

[...]»

- 9 Na referida secção, o artigo 275.º TFUE enuncia:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições.

Todavia, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado da União Europeia.»

O Acordo de parceria UE-Rússia

- 10 O Acordo de Parceria e de Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro, assinado em Corfu, em 24 de junho de 1994, e aprovado em nome das Comunidades Europeias através da Decisão 97/800/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 30 de outubro de 1997 (JO 1997, L 327, p. 1, a seguir «Acordo de parceria UE-Rússia»), inclui um título XI, sob a epígrafe «Disposições institucionais, gerais e finais», que dispõe, no seu artigo 99.º:

«Nenhuma disposição do presente Acordo impede uma parte de tomar medidas:

- 1) Que considere necessárias para a proteção dos seus interesses de segurança essenciais:

[...]

- d) Em caso de graves perturbações internas que afetem a manutenção da ordem e da lei, em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra, ou para cumprir obrigações por ela aceites para efeitos de manutenção da paz e da segurança internacionais;

[...]»

Atos controvertidos

Decisão 2014/512

- 11 A Decisão 2014/512 foi adotada nos termos do artigo 29.º TUE.
- 12 Os considerandos 1 a 8 da Decisão 2014/512 referem as circunstâncias que antecederam a adoção das medidas restritivas nela previstas.
- 13 Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º desta decisão:

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

[...]

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

3. É proibido criar ou participar direta ou indiretamente em qualquer acordo que vise a concessão de novos empréstimos ou crédito cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo a que se refere [...] o n.º 2 depois de 12 de setembro de 2014, excetuando os empréstimos ou o crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações diretas ou indiretas de bens e serviços não financeiros entre a União e a Rússia ou qualquer outro Estado terceiro que não estejam sujeitos a proibição, ou os empréstimos com a finalidade específica e documentada de prestar financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez de pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no anexo I [a saber, as principais instituições de crédito ou instituições financeiras de desenvolvimento estabelecidas na Rússia, detidas ou controladas em mais de 50% pelo Estado em 1 de agosto de 2014: o Sberbank, o VTB Bank, o Gazprombank, o Vnesheconombank e o Rosselkhozbank].»

- 14 O artigo 4.º da Decisão 2014/512 prevê:

«1. A venda, o fornecimento, a transferência ou exportação, diretos ou indiretos, de certos equipamentos adequados para as seguintes categorias de exploração e produção na Rússia, incluindo a sua zona económica exclusiva e a plataforma continental, por nacionais dos Estados-Membros, ou a

partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aeronaves sob a jurisdição dos Estados-Membros, ficam sujeitos à autorização prévia por parte da autoridade competente do Estado-Membro exportador:

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

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

2. A prestação de:

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

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

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

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

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

15 Nos termos do artigo 4.º-A desta decisão:

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

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

- b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico;
 - c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.
2. A proibição estabelecida no n.º 1 não prejudica a execução de contratos ou acordos-quadro celebrados antes de 12 de setembro de 2014 ou de contratos conexos necessários à execução dos primeiros.
3. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável caso os serviços em causa sejam necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente.»

16 O artigo 7.º da referida decisão dispõe:

- «1. Não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização relativamente a contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas pelo presente regulamento, nomeadamente sob forma de pedidos de indemnização ou de qualquer outro pedido deste tipo, tais como um pedido de compensação ou um pedido ao abrigo de uma garantia, em especial um pedido de prorrogação ou de pagamento de uma garantia ou contragarantia, nomeadamente financeira, independentemente da forma que assuma, a pedido de:
- a) Entidades referidas no [...] artigo 1.º, n.º 2, alíneas c) ou d), ou enumeradas [no] [anexo] [...] III [a saber, a Rosneft, a Transneft e a Gazprom Neft] [...];
 - b) Outras pessoas, entidades ou organismos russos; ou
 - c) Pessoas, entidades ou organismos que atuem por intermédio de uma das pessoas, entidades ou organismos, ou em seu nome, referidos nas alíneas a) ou b).
2. Nos procedimentos de execução de um pedido, o ónus da prova de que a satisfação do pedido não é proibida pelo n.º 1 cabe à pessoa que pretende que o pedido seja executado.
3. O presente artigo não prejudica o direito que assiste às pessoas, entidades e organismos referidos no n.º 1 a uma reapreciação judicial da legalidade do não cumprimento das obrigações contratuais em conformidade com a presente decisão.»

Regulamento n.º 833/2014

17 Nos termos do considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014:

«[...] Considera-se, portanto, adequado aplicar medidas restritivas adicionais com vista a aumentar os custos das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise. [...]»

18 O artigo 1.º, alínea f), i), deste regulamento define «valores mobiliários» como, designadamente, as ações de sociedades e outros títulos equivalentes a ações de sociedades, de sociedades de responsabilidade ilimitada (*partnerships*) ou de outras entidades, bem como certificados de depósito de ações.

19 Nos termos do artigo 3.º do referido regulamento:

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

2. Para todas as vendas, fornecimentos, transferências ou exportações para as quais seja exigida autorização nos termos do presente artigo, essa autorização é concedida pelas autoridades competentes do Estado-Membro em que o exportador esteja estabelecido, segundo as modalidades previstas no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 428/2009 [do Conselho, de 5 de maio de 2009, que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização (JO 2009, L 134, p. 1)]. A autorização é válida em toda a União.

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

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

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

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

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

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

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

7. Se a autoridade competente recusar, anular, suspender, limitar significativamente ou revogar uma autorização nos termos dos n.ºs 5 ou 6, o Estado-Membro em causa notifica desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão e partilha com eles as informações pertinentes, respeitando as disposições relativas à confidencialidade dessas informações previstas no Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho[, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO 1997, L 82, p. 1)].

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

20 O artigo 3.º-A desse mesmo regulamento prevê:

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

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

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

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

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

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

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

21 O artigo 4.º do Regulamento n.º 833/2014 tem a seguinte redação:

«[...]

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

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

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

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

22 Nos termos do artigo 5.º do referido regulamento:

«[...]

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

[...]

- b) Uma das principais pessoas coletivas, entidades ou organismos estabelecidos na Rússia, controlados pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a 1 bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo, tal como enumerados no [A]nexo VI [a saber, a Rosneft, a Transneft e a Gazprom Neft];
- c) Uma pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União, cujos direitos de propriedade sejam direta ou indiretamente detidos em mais de 50% por uma entidade referida na alínea a) ou na alínea b); ou
- d) uma pessoa coletiva, entidade ou organismo que atue em nome ou sob a direção de uma entidade referida nas alíneas a), b) ou c) do presente número.

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

Essa proibição não se aplica:

- a) aos empréstimos ou ao crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações não proibidas de bens e serviços não financeiros entre a União e qualquer outro Estado, incluindo as despesas com bens e serviços de qualquer outro Estado terceiro necessárias para a execução do contrato de exportação ou importação; ou
- b) aos empréstimos com a finalidade específica e documentada de proporcionar financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez a pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no [A]nexo III [a saber, o Sberbank, o VTB Bank, o Gazprombank, o Vnesheconombank (VEB) e o Rosselkhozbank].

[...]»

23 O artigo 8.º, n.º 1, do mesmo regulamento prevê:

«Os Estados-Membros estabelecem o regime das sanções aplicáveis em caso de incumprimento do disposto no presente regulamento e adotam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas têm de ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

24 O artigo 11.º do Regulamento n.º 833/2014 dispõe:

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

- a) entidades referidas [...] no artigo 5.º, n.º 2, alíneas c) e d), ou enumeradas [no Anexo] [...] VI [a saber, a Rosneft, a Transneft e a Gazprom Neft];
- b) outras pessoas, entidades ou organismos russos;
- c) pessoas, entidades ou organismos que atuem por intermédio de uma das pessoas, entidades ou organismos, ou em seu nome, referidos nas alíneas a) ou b).

2. Nos procedimentos de execução de um pedido, o ónus da prova de que a satisfação do pedido não é proibida pelo n.º 1 cabe à pessoa que pretende que o pedido seja executado.

3. O presente artigo não prejudica o direito que assiste às pessoas, entidades e organismos referidos no n.º 1 a uma reapreciação judicial da legalidade do não cumprimento das obrigações contratuais em conformidade com o presente regulamento.»

25 O Anexo II do Regulamento n.º 833/2014 elenca os bens cuja venda, fornecimento, transferência ou exportação com destino à Rússia está sujeita à obtenção de uma autorização prévia, conforme disposto no artigo 3.º deste regulamento.

Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 26 Em 6 de março de 2014, após terem condenado a «violação, que não resultou de qualquer provocação, da soberania e da integridade territorial ucranianas pela Federação da Rússia», os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União decidiram suspender as negociações bilaterais com a Federação da Rússia em matéria de vistos, bem como sobre o novo acordo global que deveria substituir o Acordo de parceria UE-Rússia, e declararam que qualquer outra medida da Federação da Rússia suscetível de desestabilizar a situação na Ucrânia teria consequências significativas nas relações entre, por um lado, a União e os seus Estados-Membros e, por outro, a Federação da Rússia, e isto num grande número de setores económicos.
- 27 Posteriormente, durante o ano de 2014, o Conselho estabeleceu, no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), uma série de medidas restritivas em reação a ações da Federação da Rússia consideradas desestabilizadoras da situação na Ucrânia. Atendendo à gravidade da situação neste Estado não obstante a adoção, em março de 2014, de restrições em matéria de viagens e de um congelamento dos bens de certas pessoas singulares e coletivas, o Conselho adotou, em 31 de julho de 2014, a Decisão 2014/512, posteriormente alterada em setembro e outubro do mesmo ano, com vista a introduzir medidas restritivas específicas nos domínios do acesso aos mercados de capitais, da defesa, dos bens de dupla utilização e de tecnologias sensíveis, designadamente no setor energético.
- 28 Por considerar que estas últimas medidas se enquadravam no âmbito de aplicação do Tratado FUE e que a sua implementação carecia de uma ação regulamentar a nível da União, o Conselho adotou o Regulamento n.º 833/2014, que inclui disposições mais pormenorizadas com vista a dar execução, tanto a nível da União como nos Estados-Membros, à Decisão 2014/512. Inicialmente adotado na mesma data que esta decisão, esse regulamento foi adaptado concomitantemente a ela, a fim de refletir as alterações que lhe foram posteriormente introduzidas.
- 29 O objetivo declarado dessas medidas restritivas consistia em aumentar os custos das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, e em promover uma resolução pacífica da crise. Para esse efeito, a Decisão 2014/512 estabeleceu, em especial, proibições de exportação de certos bens e de tecnologias sensíveis destinadas ao setor do petróleo na Rússia, bem como restrições ao acesso de certos operadores ao mercado europeu de capitais.
- 30 A Rosneft é uma sociedade registada na Rússia, especializada nos setores do petróleo e do gás. Segundo as informações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, 69,5% das ações desta sociedade são detidas pelo Rosneftegaz OJSC, um organismo detido pelo Estado russo. A BP Russian Investments Ltd., uma filial da companhia petrolífera britânica BP plc, detém uma participação minoritária na Rosneft, a saber, 19,75%. Os restantes 10,75% do capital social da Rosneft estão cotados em bolsa. Segundo a decisão de reenvio, as atividades da Rosneft, bem como das sociedades do seu grupo, compreendem a exploração e a produção de hidrocarbonetos, projetos ao largo da costa a montante, a refinação de hidrocarbonetos e a comercialização de petróleo bruto, gás e de produtos derivados na Rússia e no estrangeiro. As suas atividades de exploração incluem operações em águas com profundidade superior a 150 metros, na região do Ártico, e em formações de xisto.
- 31 Desde 8 de setembro de 2014, a Decisão 2014/512 e, conseqüentemente, o Regulamento n.º 833/2014 referem a Rosneft nos seus anexos como entidades visadas por parte das restrições instauradas nestes atos.
- 32 A Rosneft interpôs recurso destas medidas restritivas quer perante o juiz da União quer perante órgãos jurisdicionais nacionais do Reino Unido. Em 9 de outubro de 2014, interpôs no Tribunal de Justiça da União Europeia um recurso de anulação dos atos controvertidos, ainda pendente. Seguidamente, em 20 de novembro de 2014, esta sociedade intentou uma ação de fiscalização jurisdicional na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de

Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo), Reino Unido]. No âmbito deste último processo, a Rosneft alega que tanto as medidas restritivas adotadas pelo Conselho como as medidas nacionais destinadas a implementá-las são inválidas.

- 33 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a ação de fiscalização jurisdicional nele intentada respeita, a título principal, às medidas nacionais adotadas pelos recorridos no processo principal com vista à implementação dos atos da União que aplicam as medidas restritivas contestadas. Essa fiscalização jurisdicional tem por objeto, por um lado, a legalidade da regulamentação que instaura sanções penais em consequência da violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014 relativas aos serviços financeiros e ao setor do petróleo e, por outro, a exatidão de certas declarações da FCA relativas ao conceito de «auxílio financeiro» e à aplicação deste regulamento aos valores mobiliários negociáveis emitidos sob a forma de certificados internacionais representativos de títulos (*Global Depositary Receipts*, a seguir «GDR»).
- 34 Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a referida ação visa também a validade de atos de direito da União. A este respeito, reportando-se ao acórdão de 22 de outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), considera que não é competente para fiscalizar a validade desses atos. Não querendo tomar posição quanto à competência do Tribunal de Justiça para efetuar essa fiscalização no que respeita, designadamente, aos atos adotados no contexto da PESC, o órgão jurisdicional de reenvio recorda, contudo, que as medidas adotadas neste domínio podem ter consequências graves para as pessoas singulares e coletivas e que o princípio do acesso a uma fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos do poder executivo é fundamental.
- 35 Segundo o referido órgão jurisdicional, a Rosneft considera, em substância, que, em primeiro lugar, os atos controvertidos são contrários a vários artigos do Acordo de parceria UE-Rússia. Em segundo lugar, não respeitam o dever de fundamentação, previsto no artigo 296.º TFUE, e, conseqüentemente, o direito a um processo equitativo e a uma tutela jurisdicional efetiva. Em terceiro lugar, as disposições destes atos relativas ao setor do petróleo são incompatíveis com o princípio da igualdade de tratamento, e a sua adoção constitui um desvio de poder pelo Conselho. Em quarto lugar, estas disposições são desproporcionadas em relação ao objetivo prosseguido pelos referidos atos e violam a liberdade de empresa e o direito de propriedade da Rosneft. Em quinto lugar, o Regulamento n.º 833/2014 não implementa corretamente a Decisão 2014/512. Por último, em sexto lugar, na medida em que os Estados-Membros estavam obrigados a adotar sanções para garantir a implementação dos atos controvertidos, a imprecisão das disposições destes atos viola os princípios da segurança jurídica e da legalidade dos delitos e das penas.
- 36 Caso o Tribunal de Justiça considere que os atos controvertidos são válidos, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à sua interpretação. Por considerar que é necessário interpretar os termos das medidas restritivas em causa no processo principal de modo uniforme em toda a União, o órgão jurisdicional de reenvio explica que, no decurso do processo principal, observou divergências na atuação das autoridades de outros Estados-Membros em matéria de interpretação de certas disposições dos atos controvertidos.
- 37 O órgão jurisdicional de reenvio conclui precisando que examinou a argumentação das partes no processo principal quanto à oportunidade de submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça no presente processo, na medida em que, nomeadamente, a Rosneft já tinha interposto no Tribunal de Justiça um recurso de anulação dos atos controvertidos. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, em aplicação da jurisprudência resultante do acórdão de 14 de dezembro de 2000, Masterfoods e HB (C-344/98, EU:C:2000:689), é a ele que cabe apreciar se há lugar a suspensão da instância até ser proferida uma decisão definitiva sobre o referido recurso de anulação ou se deve submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

38 Nestas condições, a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo)] decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Tendo especialmente em consideração os artigos 19.º, n.º 1, 24.º e 40.º TUE, o artigo 47.º [da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir ‘Carta’)] e o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, [é] o Tribunal de Justiça [...] competente para se pronunciar a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d)[, e] n.º 3, do artigo 4.º, do artigo 4.º-A, do artigo 7.º e do anexo III da [Decisão 2014/512]?

2) a) [É a]lguna das seguintes disposições (a seguir ‘[...] medidas em causa’) do [R]egulamento [n.º 833/2014] e, caso o Tribunal da Justiça seja competente, da [D]ecisão [2014/512] [...] inválida:

i) Artigo 4.º e artigo 4.º-A da [D]ecisão [2014/512];

ii) Artigo 3.º, artigo 3.º-A, artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, e [A]nexo II do [R]egulamento [n.º 833/2014];

(conjuntamente designados por ‘disposições sobre o setor do petróleo’);

iii) Artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d)[,] e n.º 3, [bem como] anexo III da [D]ecisão [2014/512];

iv) Artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d)[,] e n.º 3, [bem como] [A]nexo VI do [R]egulamento [n.º 833/2014];

(conjuntamente designados por ‘disposições sobre valores mobiliários e empréstimos’);

v) Artigo 7.º da [D]ecisão [2014/512]; e

vi) Artigo 11.º do [R]egulamento [n.º 833/2014]? 2) b) Caso as medidas em causa sejam válidas, é contrário aos princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* que um Estado-Membro imponha sanções penais, nos termos do artigo 8.º do [R]egulamento [n.º 833/2014], antes de o âmbito da infração em causa ter sido suficientemente esclarecido pelo Tribunal de Justiça?

3) Caso as [medidas] em causa referidas na alínea a) da questão 2 sejam válidas:

a) A expressão ‘assistência financeira’ constante do artigo 4.º, n.º 3, do [R]egulamento [n.º 833/2014] inclui o processamento de um pagamento por parte de um banco ou de outra instituição financeira?

b) O artigo 5.º do [R]egulamento [n.º 833/2014] proíbe a emissão [de certificados internacionais] ([...] ‘GDR’) [...] a partir de 12 de setembro de 2014 (inclusive), ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no [A]nexo VI, [ou qualquer outra transação relativa a esses certificados, quando sejam representativos de] ações [emitidas por] uma dessas entidades [...] antes de 12 de setembro de 2014?

c) Se o Tribunal de Justiça considerar que existe [uma] falta de clareza que pode ser adequadamente sanada através de esclarecimentos adicionais, qual é a interpretação correta dos termos ‘xisto’ e ‘águas com profundidade superior a 150 metros’ que figuram no artigo 4.º da [D]ecisão [2014/512] e nos artigos 3.º e 3.º-A do [R]egulamento [n.º 833/2014]? Em especial, se [...] considerar necessário e adequado, pode o [Tribunal de Justiça] fornecer a interpretação geológica do termo ‘xisto’ que deve ser utilizada para efeitos da aplicação do regulamento[, e] esclarecer se a medida das ‘águas com profundidade superior a 150 metros’ deve ser tirada a partir do ponto de perfuração ou de outro local?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

- 39 Por requerimento apresentado em 10 de agosto de 2016, a Rosneft pediu a reabertura da fase oral.
- 40 Como fundamento do seu pedido, alega, antes de mais, que a análise desenvolvida no presente processo pelo advogado-geral, nas suas conclusões de 31 de maio de 2016, é errada no que respeita ao dever imposto ao Conselho de fundamentar a adoção das medidas restritivas em causa. Essa análise revela também uma compreensão incorreta das diferenças entre as referidas medidas restritivas e as adotadas pela União no contexto do programa nuclear do Irão, incumbindo, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça obter informações complementares a este respeito. Além disso, o advogado-geral analisou o conceito de «atos legislativos», na aceção do artigo 31.º TUE, de modo diverso da abordagem preconizada nas conclusões da advogada-geral N. Wahl no processo que deu origem ao acórdão de 19 de julho de 2016, H/Conselho e Comissão (C-455/14 P, EU:C:2016:212), lidas posteriormente à realização da audiência de alegações no presente processo. Por último, a fase oral do processo deve ser reaberta na medida em que tanto a competência do Tribunal de Justiça como as condições de exequibilidade dos seus acórdãos são suscetíveis de evoluir rapidamente na sequência do resultado do referendo, realizado em 23 de junho de 2016 no Reino Unido, sobre a pertença deste Estado à União Europeia.
- 41 Resulta de jurisprudência constante que o Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, ordenar a reabertura da fase oral do processo, ao abrigo do artigo 83.º do Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que o processo deve ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre as partes (acórdão de 15 de setembro de 2011, Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, n.º 19 e jurisprudência aí referida). Em contrapartida, o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça não preveem a possibilidade de as partes apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral (acórdão de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o., C-266/09, EU:C:2010:779, n.º 28 e jurisprudência aí referida).
- 42 No que se refere às observações da Rosneft relativas à argumentação contida nas conclusões do advogado-geral no presente processo, há que salientar que visam, na sua maior parte, criticar estas conclusões. Ora, decorre da jurisprudência referida no número anterior que a apresentação de tais observações não está prevista nos diplomas que regulam o processo perante o Tribunal de Justiça.
- 43 Além disso, no que respeita ao pedido de reabertura da fase oral em razão do referendo, realizado em 23 de junho de 2016 no Reino Unido, sobre a pertença deste Estado-Membro à União Europeia, a Rosneft não explica em que medida é que este evento poderia ter incidência, em si mesmo, sobre a competência do Tribunal de Justiça ou sobre o caráter vinculativo dos seus acórdãos.
- 44 Nestas condições, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para responder às questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio e que todos os argumentos necessários para decidir o processo em causa foram debatidos pelas partes.
- 45 Por conseguinte, o pedido de reabertura da fase oral do processo é indeferido.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 46 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 19.º, 24.º e 40.º TUE, o artigo 275.º TFUE e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, da validade de um ato adotado com base nas disposições relativas à PESC, como a Decisão 2014/512.
- 47 Antes de decidir do mérito da questão, há que examinar as exceções à sua admissibilidade suscitadas por algumas das partes interessadas.

Quanto à admissibilidade

- 48 Os Governos estónio e polaco, assim como o Conselho, consideram que a primeira questão é inadmissível. Por considerarem que o órgão jurisdicional de reenvio não explicou a relação entre esta questão e o processo judicial a nível nacional, duvidam da necessidade de uma resposta a esta questão. Além disso, o Conselho alega que as questões suscitadas no processo principal podem ser resolvidas à luz apenas do Regulamento n.º 833/2014, sem que seja necessário decidir da validade da Decisão 2014/512.
- 49 A este respeito, há que recordar que, quando uma questão relativa à validade de um ato adotado pelas instituições da União é suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, compete a este órgão jurisdicional julgar se uma decisão prejudicial sobre esse aspeto é necessária para proferir a sua decisão e, por conseguinte, solicitar ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre essa questão. Consequentemente, na medida em que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional tenham por objeto a validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (acórdão de 3 de junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 31 e jurisprudência aí referida).
- 50 Só é possível ao Tribunal de Justiça recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE, quando, designadamente, os requisitos respeitantes ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial que figuram no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça não sejam respeitados, quando seja manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União, pedidas pelo órgão jurisdicional nacional, não têm relação alguma com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou quando o problema tenha natureza hipotética [v., neste sentido, acórdãos de 10 de dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, n.º 35; de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, n.º 19; e de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 54].
- 51 Neste caso, resulta da decisão de reenvio que a validade de certas disposições da Decisão 2014/512 é contestada pela Rosneft no processo principal. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os debates que tiveram lugar perante ele referiram-se, designadamente, à tese segundo a qual, em caso de falta de competência do Tribunal de Justiça para decidir da validade desta decisão, caber-lhe-ia estabelecer as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva no domínio da PESC, em conformidade com o disposto no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE.
- 52 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio considera que deve analisar a sua própria competência em função da competência do Tribunal de Justiça, a primeira questão, relativa à competência deste último, tem uma relação direta com o objeto do litígio no processo principal.

- 53 Por outro lado, o mero exame das questões suscitadas no processo principal à luz do Regulamento n.º 833/2014 é suscetível de ser insuficiente para responder às preocupações do órgão jurisdicional de reenvio relativamente à validade das medidas restritivas em causa.
- 54 Com efeito, o referido órgão jurisdicional considera que a natureza inatacável das decisões do Conselho adotadas no âmbito da PESC pode violar o direito fundamental de acesso à justiça, e recorda que o artigo 19.º TUE exige que seja assegurada uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.
- 55 Assim, por um lado, na medida em que a validade de um regulamento adotado com base no artigo 215.º TFUE carece da adoção prévia de uma decisão válida, em conformidade com as disposições relativas à PESC, a questão da validade da Decisão 2014/512 é relevante no contexto do presente processo.
- 56 Há que recordar, por outro lado, que os Estados-Membros devem assegurar, nos termos do artigo 29.º TUE, a coerência das suas políticas nacionais com as posições da União adotadas no âmbito da PESC. Daqui decorre que a eventual invalidade do Regulamento n.º 833/2014 é, em princípio, irrelevante relativamente à obrigação de os Estados-Membros assegurarem a coerência das suas políticas nacionais com as medidas restritivas estabelecidas nos termos do Decisão 2014/512. Assim, desde que o Tribunal de Justiça seja competente para examinar a validade da Decisão 2014/512, esse exame é necessário para determinar o âmbito das obrigações decorrentes desta decisão, independentemente da questão de saber se o Regulamento n.º 833/2014 é válido.
- 57 Resulta das considerações anteriores que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são admissíveis.

Quanto ao mérito

- 58 O Governo do Reino Unido, os Governos checo, estónio, francês e polaco, assim como o Conselho, consideram que, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e do artigo 275.º TFUE, o Tribunal de Justiça não é competente para decidir a título prejudicial da validade da Decisão 2014/512.
- 59 Segundo a Comissão, o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º TFUE não excluem que o Tribunal de Justiça possa ser competente para decidir da validade da Decisão 2014/512 também no âmbito de um pedido de decisão prejudicial. Contudo, para que o Tribunal de Justiça seja competente em tal situação, será necessário, por um lado, que o recorrente no processo principal junto dos tribunais nacionais preencha as condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e, por outro, que o objeto do processo consista em examinar a legalidade de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. A Comissão considera que essas condições não se encontram preenchidas no caso em apreço.
- 60 A título preliminar, embora, por aplicação do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça não seja, em princípio, competente no que respeita às disposições relativas à PESC e aos atos adotados com base nessas disposições (v. acórdão de 19 de julho de 2016, H/Conselho e Comissão, C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 39), há que recordar, contudo, que os Tratados estabelecem expressamente duas exceções a este princípio. Com efeito, por um lado, tanto o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE como o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE preveem que o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a observância do artigo 40.º TUE. Por outro lado, o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE atribui ao Tribunal de Justiça a competência para fiscalizar a legalidade de certas decisões referidas no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Por seu turno, esta última disposição prevê a competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre os recursos, interpostos nas

condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, respeitantes à fiscalização da legalidade das decisões do Conselho, adotadas com fundamento nas disposições relativas à PESC, que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.

- 61 Assim, há que considerar que a primeira questão contém, em substância, duas interrogações. Em primeiro lugar, visa determinar se o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar, no âmbito de um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão de jurisdição nacional nos termos do artigo 267.º TFUE, a observância do artigo 40.º TUE pelo Conselho, quando essa instituição adotou a Decisão 2014/512. Em segundo lugar, tem por objeto verificar se o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a legalidade das medidas restritivas tomadas contra pessoas singulares ou coletivas, cuja adoção está prevista naquela decisão, não apenas quando essas pessoas interponham um recurso de anulação dessas medidas perante o juiz da União, em aplicação do artigo 256.º e do artigo 263.º TFUE, mas também na hipótese em que o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se, no âmbito do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, por um órgão jurisdicional nacional que tem dúvidas quanto à validade de tais medidas.
- 62 A este respeito, no que se refere, em primeiro lugar, à competência do Tribunal de Justiça para fiscalizar a observância do artigo 40.º TUE, há que salientar que os Tratados não preveem qualquer modalidade específica para efetuar essa fiscalização jurisdicional. Nestas condições, a referida fiscalização resulta da competência geral que o artigo 19.º TUE confere ao Tribunal de Justiça para assegurar o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados. Ao prever esta competência geral, o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), TUE indica, por outro lado, que o Tribunal de Justiça decide a título prejudicial, a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, designadamente sobre a validade dos atos adotados pelas instituições da União.
- 63 Consequentemente, o Tribunal de Justiça é competente para decidir um pedido de decisão prejudicial relativo à compatibilidade da Decisão 2014/512 com o artigo 40.º TUE.
- 64 Em segundo lugar, deve colocar-se a questão da competência do Tribunal de Justiça para apreciar, a título prejudicial, a validade das decisões adotadas em matéria de PESC, como a Decisão 2014/512, quando estas preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.
- 65 Em conformidade com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, os Tratados atribuíram ao Tribunal de Justiça a competência para fiscalizar a legalidade das decisões do Conselho que preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. Assim, enquanto o artigo 24.º, n.º 1, TUE habilita o Tribunal de Justiça a fiscalizar a legalidade de certas decisões referidas no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, esta última disposição prevê que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre os recursos, interpostos nas condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, respeitantes a essa fiscalização da legalidade.
- 66 A fiscalização da legalidade dos atos da União assegurada pelo Tribunal de Justiça nos termos dos Tratados assenta, segundo jurisprudência constante, em dois processos judiciais complementares. Com efeito, o Tratado FUE estabeleceu, nos seus artigos 263.º e 277.º, por um lado, e no seu artigo 267.º, por outro, um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União, confiando-a ao juiz da União (acórdãos de 23 de abril de 1986, *Os Verdes/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, n.º 23; de 25 de julho de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conselho*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 40; e de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 92).
- 67 É inerente a este sistema completo de vias de recurso e de meios processuais que os particulares disponham, no âmbito de um recurso interposto junto de um órgão jurisdicional nacional, do direito de contestar a legalidade das disposições contidas em atos da União que servem de fundamento a uma decisão ou a um ato nacional adotado contra eles, arguindo a invalidade destes últimos, e de

levar esse órgão jurisdicional, que não é competente para apreciar ele próprio tal invalidade, a interrogar a esse respeito o Tribunal de Justiça por meio de uma questão prejudicial, a menos que disponham, sem margem para dúvida, do direito de interpor recurso das referidas disposições com fundamento no artigo 263.º TFUE e não tenham feito uso deste direito nos prazos fixados (v., neste sentido, acórdãos de 15 de fevereiro de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, n.ºs 35 e 36, e de 29 de junho de 2010, *E e F*, C-550/09, EU:C:2010:382, n.ºs 45 e 46).

- 68 Assim, o reenvio prejudicial de apreciação da validade constitui, paralelamente ao recurso de anulação, uma modalidade de fiscalização da legalidade dos atos da União (v. acórdãos de 22 de outubro de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, n.º 16; de 21 de fevereiro de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, n.º 18; de 6 de dezembro de 2005, *ABNA e o.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, n.º 103; e de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 95).
- 69 Esta característica essencial do sistema de tutela jurisdicional da União estende-se à fiscalização da legalidade das decisões que preveem a adoção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas no âmbito da PESC.
- 70 Com efeito, não resulta do Tratado UE nem do Tratado FUE que o recurso de anulação interposto no Tribunal Geral, em aplicação das disposições conjugadas do artigo 256.º e do artigo 263.º TFUE, constitua a única modalidade de fiscalização da legalidade de decisões que preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, com exclusão, designadamente, do reenvio prejudicial para apreciação da validade. A este respeito, o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE remete para o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE a fim de determinar não o tipo de processo no âmbito do qual o Tribunal de Justiça pode fiscalizar a legalidade de certas decisões, mas o tipo de decisões cuja legalidade pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Justiça no âmbito de qualquer processo que tenha por objeto essa fiscalização de legalidade.
- 71 Ora, atendendo a que a aplicação de uma decisão que preveja medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas é, em parte, da responsabilidade dos Estados-Membros, o reenvio prejudicial para apreciação da validade preenche uma função essencial para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, designadamente, quando, como no processo principal, tanto a legalidade das medidas nacionais de implementação como a da própria decisão subjacente adotada em matéria de PESC são postas em causa no âmbito de um processo judicial nacional. Com efeito, tendo em conta o facto de que os Estados-Membros devem zelar pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União estabelecidas por decisões do Conselho adotadas nos termos do artigo 29.º TUE, o acesso à fiscalização jurisdicional das referidas decisões afigura-se indispensável quando preveem a adoção das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.
- 72 Conforme resulta tanto do artigo 2.º TUE, que figura nas disposições comuns do Tratado UE, como do artigo 21.º TUE, sobre a ação externa da União, para o qual remete o artigo 23.º TUE, relativo à PESC, a União funda-se, designadamente, no valor do Estado de direito (v., neste sentido, acórdão de 19 de julho de 2016, *H/Conselho e Comissão*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 41 e jurisprudência aí referida).
- 73 Além disso, o artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, que constitui uma reafirmação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, exige que qualquer pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tenha direito a uma ação perante um tribunal nos termos previstos nesse artigo. Importa recordar que a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a assegurar o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência de um Estado de direito (v. acórdãos de 18 de dezembro de 2014, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, n.º 45, e de 6 de outubro de 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 95).

- 74 Se é verdade que o artigo 47.º da Carta não pode criar uma competência do Tribunal de Justiça, quando os Tratados a excluem, o princípio da tutela jurisdicional efetiva implica, contudo, que a exclusão da competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC seja interpretada de modo restritivo.
- 75 Uma vez que o procedimento que permite ao Tribunal de Justiça decidir a título prejudicial se destina a assegurar a observância do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados, em conformidade com a função atribuída a esta instituição por força do disposto no artigo 19.º, n.º 1, TUE, seria contrário aos objetivos desta última disposição e ao princípio da tutela jurisdicional efetiva interpretar restritivamente a competência que o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, para o qual remete o artigo 24.º, n.º 1, TUE, confere ao Tribunal de Justiça (v., por analogia, acórdãos de 27 de fevereiro de 2007, *Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho*, C-354/04 P, EU:C:2007:115, n.º 53; de 27 de fevereiro de 2007, *Segi e o./Conselho*, C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 53; de 24 de junho de 2014, *Parlamento/Conselho*, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70; de 12 de novembro de 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 42; e de 19 de julho de 2016, *H/Conselho e Comissão*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, n.º 40).
- 76 Nestas condições, na medida em que o Tribunal de Justiça dispõe, por força do disposto no artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, de uma competência material para decidir da validade dos atos da União, a saber, designadamente, quando se trata de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, seria contrário à estrutura do sistema de tutela jurisdicional efetiva instituído pelos Tratados interpretar esta última disposição no sentido de que exclui a possibilidade de os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros interrogarem o Tribunal de Justiça sobre a validade das decisões do Conselho que prevejam a adoção de tais medidas.
- 77 Por último, há que afastar o argumento segundo o qual incumbe apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar a tutela jurisdicional efetiva na falta de competência do Tribunal de Justiça para decidir, a título prejudicial, da validade das decisões em matéria de PESC que preveem a adoção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.
- 78 Com efeito, segundo jurisprudência constante, a necessária coerência do sistema de tutela jurisdicional exige que o poder de declarar a invalidade dos atos das instituições da União, suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, seja reservado ao Tribunal de Justiça no âmbito do artigo 267.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 22 de outubro de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, n.º 17, e de 6 de outubro de 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 62). A mesma conclusão se impõe no que respeita às decisões em matéria de PESC a respeito das quais os Tratados conferem ao Tribunal de Justiça uma competência de fiscalização da legalidade.
- 79 Por outro lado, o Tribunal de Justiça é que está em melhor posição para se pronunciar sobre a validade dos atos da União, tendo em conta as possibilidades de que dispõe, no âmbito do processo de reenvio prejudicial, por um lado, de recolher as observações dos Estados-Membros e das instituições da União cujos atos são postos em causa, e, por outro, de pedir aos Estados-Membros, às instituições, aos órgãos ou aos organismos que não sejam partes no processo todas as informações que considere necessárias à apreciação da causa (v., neste sentido, acórdão de 22 de outubro de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, n.º 18).
- 80 Esta conclusão é corroborada pelo objetivo essencial do artigo 267.º TFUE, que consiste em assegurar uma aplicação uniforme do direito da União pelos órgãos jurisdicionais nacionais, impondo-se tal objetivo com a mesma força tanto na fiscalização da legalidade das decisões que preveem a adoção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas como relativamente a outros atos da União. Com efeito, tratando-se daquelas decisões, as divergências entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros quanto à validade de um ato da União são suscetíveis de comprometer a própria unidade do ordenamento jurídico da União e de violar a exigência fundamental de segurança jurídica (v., por analogia, acórdãos de 22 de fevereiro de 1990, *Busseni*, C-221/88, EU:C:1990:84, n.º 15; de

6 de dezembro de 2005, *Gaston Schul Douane-expediteur*, C-461/03, EU:C:2005:742, n.º 21; e de 21 de dezembro de 2011, *Air Transport Association of America e o.*, C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 47).

- 81 Atendendo às considerações expostas, há que responder à primeira questão que os artigos 19.º, 24.º e 40.º TUE, o artigo 275.º TFUE e o artigo 47.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, da validade de um ato adotado com base nas disposições relativas à PESC, como a Decisão 2014/512, desde que o pedido de decisão prejudicial tenha por objeto a fiscalização da observância do artigo 40.º TUE por essa decisão ou a fiscalização da legalidade de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.

Quanto à segunda questão, alínea a)

- 82 Com a sua segunda questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) e d), e n.º 3, dos artigos 4.º, 4.º-A e 7.º e do anexo III da Decisão 2014/512, bem como dos artigos 3.º e 3.º-A, do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 11.º e dos Anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014.
- 83 Resulta da decisão de reenvio e das observações escritas da Rosneft que esta contesta a validade destas disposições, em primeiro lugar, com o fundamento de que a Decisão 2014/512 foi adotada em violação do artigo 40.º TUE. Em segundo lugar, alega que as referidas disposições são incompatíveis com o Acordo de parceria UE-Rússia. Em terceiro lugar, considera que o Conselho, ao adotar essas disposições, violou o dever de fundamentação, os direitos de defesa, o direito a uma tutela jurisdicional efetiva e o direito de acesso ao dossiê. Em quarto lugar, a Rosneft afirma ter havido uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Em quinto e sexto lugares, alega que as disposições em causa no processo principal são inválidas, respetivamente, em razão de um desvio de poder pelo Conselho e em razão de uma contradição entre os termos da Decisão 2014/512 e os do Regulamento n.º 833/2014. Em sétimo lugar, a Rosneft argumenta que o Conselho violou o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais que pode invocar, nomeadamente a sua liberdade de empresa e o seu direito de propriedade.

Quanto à observância do artigo 40.º TUE pela Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014

- 84 A Rosneft considera que o Conselho violou o artigo 40.º TUE ao definir, na Decisão 2014/512, a posição da União relativamente às medidas restritivas em causa no processo principal de forma excessivamente detalhada, invadindo assim o poder de apresentação de propostas conjuntas do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir «Alto Representante») e da Comissão.
- 85 Quanto aos atos adotados com base numa disposição relativa à PESC, incumbe ao Tribunal de Justiça assegurar, nomeadamente, a título do artigo 275.º, segundo parágrafo, primeiro membro de frase, TFUE e do artigo 40.º TUE, que a execução desta política não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do Tratado FUE (acórdão de 14 de junho de 2016, *Parlamento/Conselho*, C-263/14, EU:C:2016:435, n.º 42).
- 86 Com vista a verificar se a adoção da Decisão 2014/512 pelo Conselho, a título do artigo 29.º TUE, disposição relativa à PESC, não invade as competências e os procedimentos previstos pelo Tratado FUE, há que examinar o conteúdo desta decisão à luz das competências e dos procedimentos previstos pelo artigo 215.º TFUE.

- 87 A este respeito, é verdade que o conteúdo da Decisão 2014/512 apresenta uma natureza detalhada. Contudo, tal como resulta do seu considerando 7, esta decisão tem por objetivo introduzir medidas restritivas de relevo que visam domínios caracterizados pela sua tecnicidade, incluindo o acesso aos mercados de capitais, a defesa, os bens de dupla utilização e as tecnologias sensíveis, nomeadamente no setor energético.
- 88 Resulta dos artigos 24.º e 29.º TUE que, em regra, o Conselho pode definir, decidindo por unanimidade, o objeto das medidas restritivas que a União adota no domínio da PESC. Tendo em conta o amplo alcance dos fins e dos objetivos da PESC, conforme expressos nos artigos 3.º, n.º 5, e 21.º TUE, bem como nas disposições específicas relativas à PESC, nomeadamente nos artigos 23.º e 24.º TUE, o Conselho dispõe de uma grande latitude na definição desse objeto.
- 89 Em contrapartida, o artigo 215.º TFUE, que estabelece uma ponte entre os objetivos do Tratado UE em matéria de PESC e as ações da União relativas a medidas económicas decorrentes do Tratado FUE (v., neste sentido, acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 59), permite a adoção de regulamentos pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta conjunta do Alto Representante e da Comissão, para dar execução às medidas restritivas que decorram do âmbito de aplicação do Tratado FUE, assim como, designadamente, com vista a garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros. Quanto ao Regulamento n.º 833/2014, embora reproduza o essencial do conteúdo da Decisão 2014/512, inclui também definições e precisões relativas à aplicação das medidas restritivas previstas pela referida decisão.
- 90 Atendendo às diferentes funções destes dois tipos de ato, um, que estabelece a posição da União quanto às medidas restritivas a adotar, e outro, que constitui o instrumento que dá execução às referidas medidas à escala da União, o facto de uma decisão, adotada pelo Conselho nos termos do artigo 29.º TUE, precisar o objeto das medidas restritivas não pode, em princípio, ser considerado uma interferência no procedimento, previsto no artigo 215.º TFUE, de implementação da referida decisão. Em especial, quando se refira a um domínio com uma certa tecnicidade, pode ser oportuno para o Conselho utilizar termos precisos no estabelecimento das medidas restritivas. Nestas condições, não se pode censurar o Conselho por ter predeterminado, através da adoção da Decisão 2014/512, parte do conteúdo do Regulamento n.º 833/2014.
- 91 Por outro lado, o argumento da Rosneft, segundo o qual a Decisão 2014/512 não observa o artigo 40.º TUE na medida em que constitui um «ato legislativo» na aceção dos artigos 24.º e 31.º TUE, que proibem a adoção de tais atos em matéria de PESC, deve também ser rejeitado. Com efeito, o artigo 289.º, n.º 3, TFUE prevê que os atos jurídicos adotados por procedimento legislativo constituem atos legislativos. A exclusão da faculdade de adotar atos legislativos no domínio da PESC responde a uma vontade de sujeitar esta política a regras e a procedimentos específicos, conforme resulta do artigo 24.º TUE. Na medida em que estas regras, definidas, designadamente, pelas disposições relativas à PESC no título V, capítulo 2, do Tratado UE, estabelecem uma repartição especial dos papéis das instituições da União neste domínio, a adoção destes atos legislativos, na aceção do artigo 289.º, n.º 3, TFUE, está necessariamente excluída neste contexto.
- 92 Ora, é pacífico que a Decisão 2014/512 não foi adotada em aplicação do Tratado FUE, mas de acordo com o procedimento previsto no artigo 24.º TUE. Por conseguinte, esta decisão não é suscetível de constituir um ato legislativo. Consequentemente, ao adotar esta decisão, o Conselho não violou o artigo 40.º TUE.
- 93 Atendendo às considerações precedentes, a definição do objeto das medidas restritivas pela Decisão 2014/512 não viola o procedimento previsto no artigo 215.º TFUE e o exercício das competências que esse mesmo artigo atribui ao Alto Representante e à Comissão. Nestas condições, o exame da Decisão 2014/512 na perspetiva do artigo 40.º TUE não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade desta decisão.

Quanto à validade das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, previstas pela Decisão 2014/512 e pelo Regulamento n.º 833/2014

– Observações preliminares

- 94 O Conselho defende que o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a legalidade das disposições da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014, na medida em que os fundamentos de ilegalidade invocados pela Rosneft procuram, no essencial, contestar a decisão de princípio, tomada pela União, de interromper em parte as suas relações económicas e financeiras com a Rússia. Do mesmo modo, os Governos do Reino Unido, estónio, francês e polaco, assim como a Comissão, contestam o argumento segundo o qual a Decisão 2014/512 contém medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, uma vez que, segundo eles, as medidas nela contidas se aplicam a situações determinadas objetivamente e a uma categoria de pessoas considerada de modo genérico.
- 95 Há que verificar se as disposições da Decisão 2014/512 preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE.
- 96 Em primeiro lugar, cabe observar que os artigos 4.º e 4.º-A da Decisão 2014/512 preveem, por um lado, um regime de autorização prévia para a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação de certos equipamentos destinados a categorias específicas de projetos de exploração e de produção de petróleo na Rússia, e, por outro, uma proibição de prestação de serviços conexos necessários a tais projetos.
- 97 Assim, os referidos artigos preveem medidas cujo âmbito de aplicação é determinado por referência a critérios objetivos, designadamente, a categorias de projetos de exploração e de produção petrolífera. Em contrapartida, essas medidas não se destinam a pessoas singulares ou coletivas identificadas, aplicando-se a todos os operadores envolvidos na venda, no fornecimento, na transferência ou na exportação de equipamentos abrangidos pela obrigação de autorização prévia e a todos os prestadores de serviços conexos em termos gerais.
- 98 Nestas condições, como alegou também o advogado-geral no n.º 85 das suas conclusões, as medidas previstas nos artigos 4.º e 4.º-A da Decisão 2014/512 não constituem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, mas medidas de âmbito geral.
- 99 Consequentemente, o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a validade destas disposições.
- 100 Em segundo lugar, quanto às medidas restritivas instituídas nos termos das outras disposições da Decisão 2014/512 em causa, a saber, o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, o artigo 7.º e o seu anexo III, importa observar que o objeto dessas medidas é definido por referência a entidades específicas. Com efeito, as referidas medidas proíbem, designadamente, a execução de diversas operações financeiras relativas a entidades incluídas no anexo III desta decisão, entre as quais figura a Rosneft.
- 101 Segundo o Governo do Reino Unido, o facto de apenas três empresas do setor energético estarem abrangidas pelo âmbito de aplicação das referidas medidas não significa, contudo, que estas últimas se dirijam contra pessoas singulares ou coletivas específicas, na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Em especial, a circunstância de o número de entidades listadas ser pouco elevado, em razão do facto de existir apenas um número muito limitado de operadores no setor oligopólico do mercado energético russo em causa, não altera em nada a circunstância de as restrições se basearem em critérios objetivos. As entidades referidas no anexo III da Decisão 2014/512 são as que preenchem os referidos critérios objetivos, revestindo esta lista mera natureza declarativa.

- 102 A este respeito, há que recordar a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segundo a qual as medidas restritivas se equiparam, simultaneamente, a atos de carácter geral, na medida em que proíbem uma categoria geral e abstrata de destinatários de colocar recursos económicos à disposição das entidades visadas pelos seus anexos, e a decisões individuais contra estas entidades (v., neste sentido, acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 241 a 244, e de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 56).
- 103 Além disso, há que recordar que, no que se refere aos atos adotados com fundamento nas disposições relativas à PESC, é a natureza individual desses atos que abre, em conformidade com o disposto no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o acesso aos órgãos jurisdicionais da União (v., neste sentido, acórdão de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 57).
- 104 No processo principal, ao estabelecer os critérios previsto no artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), da Decisão 2014/512, que permitem identificar a Rosneft, e ao incluir esta sociedade no anexo III desta decisão, o Conselho adotou medidas restritivas contra a pessoa coletiva em causa. Apesar de também se poderem dirigir, em termos individuais, contra outras entidades de uma indústria específica num Estado terceiro, não é menos certo que resulta da natureza das referidas medidas, recordada nos n.ºs 102 e 103 do presente acórdão, que, na hipótese da legalidade destas últimas ser contestada, devem poder ser sujeitas, em conformidade com o disposto no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, a fiscalização jurisdicional.
- 105 Por último, há que rejeitar o argumento, avançado designadamente pelo Conselho, segundo o qual o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a legalidade das disposições do Regulamento n.º 833/2014, na medida em que os fundamentos de ilegalidade suscitados pela Rosneft procuram, no essencial, contestar as decisões de base, claramente incluídas no domínio da PESC, que o Conselho adotou na sua Decisão 2014/512.
- 106 A este respeito, conforme salientou o advogado-geral no n.º 103 das suas conclusões, a competência do Tribunal de Justiça não se encontra de modo algum limitada no que respeita a um regulamento, adotado com base no artigo 215.º TFUE, que dá execução às posições da União estabelecidas no contexto da PESC. Com efeito, tais regulamentos constituem atos da União, adotados com base no Tratado FUE, a respeito dos quais os órgãos jurisdicionais da União devem, em conformidade com as competências em que estão investidos por força dos Tratados, assegurar a fiscalização, em princípio integral, da legalidade (v. acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 326).
- 107 Atendendo às considerações precedentes, o Tribunal de Justiça é competente para decidir da validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 7.º e do anexo III da Decisão 2014/512. Em contrapartida, não é competente para fiscalizar a validade dos artigos 4.º e 4.º-A desta decisão. Quanto ao Regulamento n.º 833/2014, o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a validade de todas as disposições referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio no pedido de decisão prejudicial. É nestes limites da competência do Tribunal de Justiça que há que examinar a validade das disposições referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

– Quanto à compatibilidade dos atos controvertidos com o Acordo de parceria UE-Rússia

- 108 Decorre da decisão de reenvio e das observações apresentadas pela Rosneft que esta considera que certas disposições dos atos controvertidos relativas ao setor do petróleo, aos valores mobiliários e aos empréstimos, a saber, o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, e o anexo III da Decisão 2014/512, bem como o artigo 3.º, n.ºs 1, 3 e 5, o artigo 3.º-A, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, e os anexos II e VI, do Regulamento n.º 833/2014, violam o Acordo de parceria UE-Rússia.

- 109 A este respeito, contrariamente ao argumento avançado pelo Governo do Reino Unido, pelo Conselho e pela Comissão, não se deve excluir liminarmente que as disposições deste acordo possam ser invocadas por um litigante num órgão jurisdicional nacional sem que seja exigida para este efeito a adoção de medidas de aplicação complementares (v., neste sentido, acórdão de 12 de abril de 2005, *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213, n.º 23), conforme salientou também o advogado-geral no n.º 116 das suas conclusões.
- 110 Contudo, sem que seja necessário decidir sobre esta questão no caso em apreço, basta observar que, mesmo admitindo que as medidas restritivas em causa no processo principal não sejam conformes a certas disposições do referido acordo, o artigo 99.º deste acordo permite a sua adoção.
- 111 Com efeito, nos termos do artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do Acordo de parceria UE-Rússia, nenhuma disposição deste acordo impede uma parte de tomar as medidas que considere necessárias para a proteção dos seus interesses de segurança essenciais, designadamente, em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra, ou para cumprir obrigações por ela aceites para efeitos de manutenção da paz e da segurança internacionais.
- 112 Por outro lado, a redação desta disposição não exige que a «guerra» ou a «grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra» respeite a um conflito armado em que o território da União Europeia esteja diretamente envolvido. Assim, acontecimentos ocorridos num país vizinho, como os verificados na Ucrânia e que estão na origem das medidas restritivas em causa no processo principal, são suscetíveis de justificar medidas destinadas a proteger os interesses de segurança essenciais da União e a preservar a paz e a segurança internacionais, em conformidade com o objetivo atribuído, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e n.º 2, alínea c), TUE, à sua ação externa, no respeito dos princípios e dos objetivos da Carta das Nações Unidas.
- 113 Quanto à questão de saber se a adoção das medidas restritivas em causa no processo principal era necessária à proteção dos interesses de segurança essenciais da União e à preservação da paz e da segurança internacionais, há que recordar que o Conselho goza de um amplo poder de apreciação em domínios que impliquem, da sua parte, escolhas de natureza política, económica e social, e em que é chamado a efetuar apreciações complexas (acórdão de 1 de março de 2016, *National Iranian Oil Company/Conselho*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 77 e jurisprudência aí referida).
- 114 Conforme observou o advogado-geral no n.º 150 das suas conclusões, quando da adoção das medidas restritivas em causa no processo principal, o Conselho recordou, nos preâmbulos dos atos controvertidos, que os chefes de Estado ou de Governo da União condenaram a violação da soberania e da integridade territorial da Ucrânia pela Federação da Rússia, sem que tivesse havido qualquer provocação, que o Conselho instou a Federação da Rússia a usar ativamente a sua influência sobre os grupos armados ilegais para permitir, designadamente, um acesso sem restrições, imediato e seguro, ao local da queda do avião MH17 da Malaysia Airlines, em Donetsk (Ucrânia), e que a União já havia tomado medidas em resposta à anexação ilegal da Crimeia e de Sébastopol (Ucrânia). Tendo em conta estes elementos, o Conselho concluiu, no considerando 8 da Decisão 2014/512, que a situação era grave e que era adequado tomar medidas restritivas em resposta às ações da Federação da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia.
- 115 De resto, como é sublinhado no considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014, resulta dessas indicações que as medidas restritivas estabelecidas pelos atos controvertidos visaram promover uma solução pacífica da crise na Ucrânia. Este objetivo coaduna-se com o da preservação da paz e da segurança internacionais, em conformidade com os objetivos da ação externa da União referidos no artigo 21.º TUE.

- 116 Nestas condições, e tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe neste domínio, o Conselho pôde considerar que a adoção das medidas restritivas em causa no processo principal era necessária à proteção dos interesses da segurança essenciais da União e à manutenção da paz e da segurança internacionais, na aceção do artigo 99.º do Acordo de parceria UE-Rússia.
- 117 Por conseguinte, a análise dos atos controvertidos à luz deste acordo não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade.
- Quanto ao dever de fundamentação e ao respeito dos direitos de defesa, do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do direito de acesso ao dossiê
- 118 Resulta da decisão de reenvio que, segundo a Rosneft, o Conselho violou o dever que lhe incumbia, por força do disposto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, de fundamentar os atos controvertidos.
- 119 A este respeito, importa precisar que, enquanto as medidas restritivas relativas ao setor do petróleo, instauradas pelos artigos 3.º e 3.º-A, pelo artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, e pelo Anexo II do Regulamento n.º 833/2014, constituem atos de âmbito geral, resulta, designadamente, do n.º 100 do presente acórdão que as disposições citadas pelo órgão jurisdicional de reenvio relativamente aos valores mobiliários e aos empréstimos, a saber, o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, e o anexo III da Decisão 2014/512, assim como o artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, e o Anexo VI do Regulamento n.º 833/2014, se destinam a entidades individuais.
- 120 Ora, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, o alcance do dever de fundamentação depende da natureza do ato em causa e que, tratando-se de atos destinados a uma aplicação geral, a fundamentação se pode limitar a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção, e, por outro, os objetivos gerais que se propõe atingir (acórdão de 19 de novembro de 1998, Espanha/Conselho, C-284/94, EU:C:1998:548, n.º 28 e jurisprudência aí referida).
- 121 Tratando-se de medidas restritivas de âmbito individual, o respeito dos direitos de defesa e do direito a uma tutela jurisdicional efetiva exige que a autoridade competente da União comunique à pessoa interessada os elementos de que dispõe contra ela para basear a sua decisão (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 111).
- 122 No entanto, embora a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deva revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de forma a permitir que os interessados conheçam os fundamentos das medidas adotadas e que o órgão jurisdicional competente exerça a sua fiscalização, uma tal fundamentação deve, contudo, ser adaptada à natureza do ato e ao contexto no qual esse ato foi adotado. A este respeito, não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa e, em especial, em função do interesse que os destinatários do ato podem ter em obter explicações. Consequentemente, um ato desfavorável está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v., neste sentido, acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.ºs 50, 53 e 54 e jurisprudência aí referida).
- 123 Os considerandos 1 a 8 da Decisão 2014/512 recordam os elementos relevantes do ambiente político no qual as medidas restritivas em causa foram adotadas. Além disso, resulta do considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014 que o objetivo declarado dos atos controvertidos é aumentar os custos das ações da Federação da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da

independência da Ucrânia, e promover uma resolução pacífica da crise. Os atos controvertidos indicam, assim, a situação de conjunto que conduziu à sua adoção e os objetivos gerais que se propõem atingir.

- 124 Do mesmo modo, há que considerar, conforme salientou o advogado-geral nos n.ºs 158 e 159 das suas conclusões, que a Rosneft, grande operador no setor do petróleo na Rússia e cujas participações eram, à data da adoção da Decisão 2014/512, maioritariamente detidas pelo Estado russo, não podia razoavelmente ignorar os motivos pelos quais o Conselho adotou as medidas contra ela. Em conformidade com o objetivo de aumentar o custo das ações da Federação da Rússia relativamente à Ucrânia, o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Decisão 2014/512 estabelece restrições contra certas entidades do setor do petróleo controladas pelo Estado russo, com fundamento, designadamente, no seu ativo total, estimado em mais de um bilião de rublos russos. Uma vez que o contexto político à data da adoção das referidas medidas e a importância que reveste o setor do petróleo para a economia russa eram, de resto, evidentes, a opção do Conselho por adotar medidas restritivas contra operadores desta indústria pode ser facilmente compreendido à luz do objetivo declarado dos referidos atos.
- 125 Consequentemente, no caso em apreço, o Conselho fundamentou suficientemente os atos controvertidos.
- 126 Além disso, a Rosneft invocou no órgão jurisdicional de reenvio uma alegada violação do direito de acesso ao dossiê, bem como dos direitos de defesa e a uma tutela jurisdicional efetiva. A este respeito, resulta das observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça que a Rosneft formulou, junto do Conselho, pedidos de acesso a documentos, requerendo, em especial, um acesso ao dossiê, a fim de se poder defender junto do Tribunal Geral no âmbito do seu recurso de anulação das medidas restritivas em causa no processo principal. Segundo a Rosneft, incumbia ao Conselho conceder-lhe acesso a todos os documentos oficiais não confidenciais relativos a essas medidas, designadamente com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), e com base na jurisprudência decorrente dos n.ºs 59 e 60 do acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), jurisprudência esta relativa ao respeito dos direitos de defesa, incluindo o direito de acesso ao dossiê, no respeito dos interesses legítimos da confidencialidade e do direito a uma tutela jurisdicional efetiva. O Conselho tinha respondido aos referidos pedidos concedendo um acesso parcial aos documentos em causa.
- 127 Ora, embora a Rosneft faça referência, a este respeito, tanto a uma violação dos direitos de defesa e da tutela jurisdicional efetiva como a uma violação suplementar do dever de fundamentação, há que observar que a maior parte dos argumentos que avança visam apenas contestar a validade das decisões pelas quais o Conselho recusou, com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, conceder-lhe um acesso integral a todos os documentos solicitados.
- 128 Quanto a essas decisões do Conselho, adotadas nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, a Rosneft era sua destinatária, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Visto ser manifesto que o seu recurso de anulação dessas decisões teria sido admissível ao abrigo do referido artigo, a Rosneft não pode invocar a invalidade das referidas decisões no âmbito de um reenvio prejudicial (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, n.ºs 23 a 25; de 15 de fevereiro de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, n.ºs 36 e 37; e de 29 de junho de 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 46).
- 129 Por último, apesar de a Rosneft também ter observado que o Conselho não se deveria ter baseado no Regulamento n.º 1049/2001 ao analisar os seus pedidos de acesso ao dossiê, não precisa, contudo, de forma alguma, de que modo esse erro é suscetível de afetar a validade das disposições dos atos controvertidos.

130 Atendendo ao conjunto das considerações precedentes, a análise dos atos controvertidos à luz do dever de fundamentação, dos direitos de defesa, incluindo o direito de acesso ao dossiê, e do direito a uma tutela jurisdicional efetiva não revelou nenhuns elementos suscetíveis de afetar a validade destes atos.

– Quanto ao princípio da igualdade de tratamento

131 A Rosneft alegou junto do órgão jurisdicional de reenvio e nas suas observações escritas no Tribunal de Justiça que o Conselho violou o princípio da igualdade de tratamento quando visou, através dos artigos 3.º e 3.º-A, do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, e do Anexo II do Regulamento n.º 833/2014, as empresas que exercem atividades em certas áreas do setor do petróleo, e não as empresas que exercem atividades noutros setores, sem que o objetivo declarado das referidas medidas restritivas explique ou justifique essa diferença de tratamento.

132 Conforme resulta do n.º 88 do presente acórdão, o Conselho dispõe de grande latitude na definição do objeto de medidas restritivas e isso, em especial, quando tais medidas preveem, em conformidade com o disposto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE, a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros. A este respeito, deve salientar-se, à semelhança do Governo do Reino Unido, que, no que se refere às medidas restritivas em causa no processo principal que visam o setor do petróleo, é designadamente permitido ao Conselho impor, se considerar adequado, restrições destinadas a empresas com atividade em setores específicos da economia russa nos quais os produtos, as tecnologias ou os serviços provenientes da União ocupem um lugar particularmente importante. Com efeito, a opção por visar empresas ou setores que dependem de tecnologias de ponta ou de conhecimentos especializados disponíveis principalmente na União responde ao objetivo de garantir a eficácia das medidas restritivas em causa no processo principal e de evitar que o efeito dessas medidas seja neutralizado pela importação, para a Rússia, de produtos, tecnologias ou serviços substituíveis provenientes de países terceiros.

133 Atendendo a estas considerações, a análise dos atos controvertidos à luz do princípio da igualdade de tratamento não revelou quaisquer elementos suscetíveis de afetar a validade dos referidos atos.

– Quanto ao desvio de poder

134 A Rosneft alegou perante o órgão jurisdicional de reenvio e no presente processo que, ao adotar as medidas restritivas em causa no processo principal, o Conselho cometeu um desvio de poder ao defender que essas medidas foram adotadas, em conformidade com o considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014, com o objetivo de «aumentar o custo das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise», quando o objetivo dessas medidas consistia, na verdade, em infligir um prejuízo a longo prazo ao setor da energia da Federação da Rússia e reduzir assim o seu poder de ameaça sobre os países que dela dependem para os seus aprovisionamentos energéticos.

135 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, 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 (acórdão de 16 de abril de 2013, Espanha e Itália/Conselho, C-274/11 e C-295/11, EU:C:2013:240, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

136 Ora, impõe-se concluir que, neste caso, com exceção da referência da Rosneft, nas suas observações escritas, a um documento de trabalho da Comissão, cuja relevância deve ser refutada pelos motivos invocados pelo advogado-geral nos n.ºs 180 a 182 das suas conclusões, esta sociedade não sustentou,

de modo algum, a sua tese segundo a qual as medidas restritivas em causa no processo principal tinham sido adotadas com um objetivo distinto do que decorre dos atos controvertidos, nem tão pouco apresentou indícios objetivos, pertinentes e concordantes a este respeito.

137 Atendendo às considerações precedentes, a análise da questão de um alegado desvio de poder pelo Conselho não revelou qualquer elemento suscetível de afetar a validade dos atos controvertidos.

– Quanto à existência de uma contradição entre os termos da Decisão 2014/512 e os do Regulamento n.º 833/2014.

138 No processo principal, a Rosneft apontou uma contradição entre a redação do artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512 e a do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014. Enquanto a primeira disposição não concede nenhum poder de apreciação aos Estados-Membros relativamente à proibição de recusar autorizações para a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação dos bens incluídos no Anexo II do Regulamento n.º 833/2014, a título dos contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014, a segunda permite-lhes autorizar e, por conseguinte, recusar a execução de uma obrigação decorrente de tais contratos.

139 Conforme salienta a Rosneft nas suas observações escritas, o enunciado do artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512 está formulado de modo diferente do do artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 833/2014. Nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512, a proibição de as autoridades competentes concederem uma autorização para a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação de certos equipamentos destinados a certas categorias de projetos de exploração e de produção de petróleo «não prejudica a execução de contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014 ou de contratos conexos necessários para a execução desses contratos».

140 É verdade que os termos utilizados no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014 não são tão categóricos como os utilizados na Decisão 2014/512. Contudo, essa circunstância não determina a invalidade do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014.

141 Uma vez que o Regulamento n.º 833/2014 tem por objetivo, em conformidade com o disposto no artigo 215.º TFUE, a adoção das medidas necessárias para dar execução à Decisão 2014/512, os termos desse regulamento devem ser interpretados, na medida do possível, à luz das disposições desta decisão. No caso em apreço, não parece que a diferença de redação entre estes dois instrumentos de direito da União seja tal que estes últimos não possam ser objeto de uma interpretação uniforme. Assim, a expressão constante do artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, daquele regulamento, segundo a qual as autoridades competentes «podem» conceder uma autorização, deve ser entendida no sentido de que, ao fazê-lo, se devem assegurar de que a aplicação do artigo 3.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do referido regulamento não prejudica a execução de contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014.

142 Conclui-se que a diferença de redação entre o artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512 e o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014 não afeta a validade desta última disposição.

– Quanto ao princípio da proporcionalidade e aos direitos fundamentais da Rosneft

143 Segundo a decisão de reenvio, a Rosneft alegou que o artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, o artigo 7.º e o anexo III da Decisão 2014/512, tal como os artigos 3.º e 3.º-A, o artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, o artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, o artigo 11.º e os Anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014 são inválidos, com fundamento em que as medidas restritivas que instauram são desproporcionadas atendendo ao objetivo indicado e constituem uma ingerência excessiva na sua liberdade de empresa e no seu direito de propriedade, consagrados, respetivamente, nos artigos 16.º e 17.º da Carta.

- 144 Referindo-se aos acórdãos de 14 de outubro de 2009, *Bank Melli Iran/Conselho* (T-390/08, EU:T:2009:401), e de 28 de novembro de 2013, *Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), a Rosneft considera que as medidas restritivas em causa no processo principal não são necessárias nem adequadas, uma vez que não existe um nexo de razoabilidade entre os meios utilizados e o objetivo prosseguido por essas medidas. Neste sentido, constituem uma ingerência desproporcionada na liberdade de empresa da Rosneft.
- 145 Esta última defende, além disso, que o artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 2014/512 e o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 permitem, no que lhe diz respeito, um confisco de bens e uma ingerência em direitos contratuais adquiridos, a saber, os seus direitos de propriedade. Estas disposições vão além do que é necessário ao prever, em substância, que as partes contratantes não russas podem ser dispensadas de qualquer obrigação prevista nos contratos celebrados com as entidades designadas nessas disposições, mesmo que se trate de uma obrigação de fornecimento de toda uma gama de equipamentos da qual apenas uma pequena parte corresponde às tecnologias visadas no Anexo II do referido regulamento.
- 146 Na medida em que a Rosneft contesta a proporcionalidade das regras gerais com base nas quais foi decidida a sua inclusão nos anexos dos atos controvertidos, importa recordar, por um lado, que, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da sua parte, opções de natureza política, económica e social, em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Daí o Tribunal de Justiça conclui que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, à luz do objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (acórdão de 28 de novembro de 2013, *Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120 e jurisprudência aí referida).
- 147 Contrariamente ao que defende a Rosneft, existe um nexo de razoabilidade entre o conteúdo dos atos controvertidos e o objetivo por eles prosseguido. Com efeito, na medida em que este objetivo consiste, designadamente, em aumentar os custos das ações da Federação da Rússia destinadas a desestabilizar a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, a estratégia que consiste em visar um operador importante do setor do petrolífero, ainda para mais detido maioritariamente pelo Estado russo, responde de modo coerente ao referido objetivo e não pode, em qualquer caso, ser considerada manifestamente inadequada à luz do objetivo prosseguido.
- 148 Por outro lado, os direitos fundamentais invocados pela Rosneft, a saber, a liberdade de empresa e o direito de propriedade, não são prerrogativas absolutas e o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União, na condição de que 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 (v., neste sentido, acórdãos de 14 de maio de 1974, *Nold/Comissão*, 4/73, EU:C:1974:51, n.º 14; de 30 de julho de 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, n.º 21; e de 16 de novembro de 2011, *Bank Melli Iran/Conselho*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.ºs 113 e 114).
- 149 A este respeito, não se pode deixar de observar, conforme salientado pelo Tribunal de Justiça no contexto do embargo à República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), que as medidas restritivas comportam, por definição, efeitos que afetam os direitos de propriedade e o livre exercício das atividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm qualquer responsabilidade na situação que levou à adoção das sanções (v., neste sentido, acórdão de 30 de julho de 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, n.º 22). Tal é, *a fortiori*, o efeito das medidas restritivas dirigidas às entidades por elas visadas.

- 150 No processo principal, importa salientar que a importância dos objetivos prosseguidos pelos atos controvertidos, a saber, a proteção da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, bem como a promoção de uma resolução pacífica da crise neste país, que se inscrevem, conforme resulta dos elementos mencionados nos n.ºs 113 a 115 do presente acórdão, no objetivo mais amplo de promoção da paz e da segurança internacionais, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE, é suscetível de justificar consequências negativas, até mesmo consideráveis, para certos operadores. Nestas condições, e atendendo, designadamente, à evolução progressiva da intensidade das medidas restritivas adotadas pelo Conselho em reação à crise na Ucrânia, a ingerência na liberdade de empresa e no direito de propriedade da Rosneft não pode ser considerada desproporcionada.
- 151 Tendo em conta o conjunto das considerações anteriores, deve concluir-se que a análise da segunda questão, alínea a), não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 7.º e do anexo III da Decisão 2014/512, ou dos artigos 3.º e 3.º-A, do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 11.º e dos Anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014.

Quanto à segunda questão, alínea b)

- 152 Com a sua segunda questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* devem ser interpretados no sentido de que obstam a que um Estado-Membro imponha sanções penais aplicáveis em caso de violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014, em conformidade com o disposto no seu artigo 8.º, n.º 1, antes de o âmbito das referidas disposições e, portanto, das respetivas sanções penais ter sido precisado pelo Tribunal de Justiça.

Quanto à admissibilidade

- 153 O Governo do Reino Unido e o Conselho defendem que esta questão prejudicial é inadmissível. O Governo do Reino Unido considera que a questão é hipotética, na medida em que a Rosneft não é um exportador nem um prestador de serviços da União cuja atuação seja objeto de restrições nos termos do Regulamento n.º 833/2014 e, por conseguinte, a Rosneft não corre o risco de incorrer em qualquer sanção penal nos termos da legislação nacional em causa no processo principal. Além disso, o Conselho entende que esta questão respeita, na verdade, à validade da referida legislação.
- 154 A este respeito, há que salientar que, na medida em que se refere às sanções a aplicar em caso de violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014 e aos princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa*, a questão prejudicial respeita manifestamente não à validade das medidas nacionais adotadas pelo Governo do Reino Unido, mas aos limites decorrentes desses princípios que devem ser observados pelos Estados-Membros na aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014.
- 155 Além das condições relativas à admissibilidade das questões prejudiciais expostas no n.º 50 do presente acórdão, cabe recordar que as questões submetidas pelo juiz nacional, no quadro regulamentar e factual que define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência (acórdão de 29 de janeiro de 2013, Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, n.º 22 e jurisprudência aí referida).
- 156 Quanto à natureza alegadamente hipotética da presente questão, importa salientar, por um lado, que a Rosneft defendeu, na audiência no Tribunal de Justiça, que, em caso de violação das medidas restritivas, pode ser responsabilizada penalmente por cumplicidade, alegação que não foi contestada pelos demais interessados. Por outro lado, mesmo admitindo que a Rosneft não possa ser objeto das sanções penais previstas pela legislação nacional, em causa no processo principal, em caso de violação

das disposições do Regulamento n.º 833/2014, esta circunstância não torna a questão necessariamente hipotética, na medida em que, conforme salientado pelo advogado-geral no n.º 211 das suas conclusões, não resulta da decisão de reenvio que a Rosneft não dispõe do direito de contestar as medidas adotadas pelo Governo do Reino Unido com fundamento no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014.

157 Nestas condições, uma vez que, designadamente, se refere às condições de aplicação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 e não é de natureza hipotética, a presente questão é admissível.

Quanto ao mérito

158 Resulta da decisão de reenvio e das observações escritas da Rosneft que esta entende que a falta de clareza e de precisão de certas disposições do Regulamento n.º 833/2014 não permite aos particulares conhecerem sem ambiguidade os seus direitos e as suas obrigações. Nestas condições, o Conselho violou os princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* ao prever, no artigo 8.º deste regulamento, que os Estados-Membros devem adotar sanções, incluindo penais, a fim de garantir a implementação das medidas restritivas em causa no processo principal.

159 Primeiro, no que se refere à expressão «águas com profundidade superior a 150 metros», na aceção o artigo 3.º, n.º 3, alínea a), e do artigo 3.º-A, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014, existe uma incerteza quanto ao ponto a partir do qual a profundidade de 150 metros deve ser medida. Segundo, quanto ao conceito de «xisto», na aceção o artigo 3.º, n.º 3, alínea c), e do artigo 3.º-A, n.º 1, alínea c), deste regulamento, não existe consenso, mesmo dentro do setor geológico, sobre o seu alcance. Terceiro, a expressão «assistência financeira», tal como figura no artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do referido regulamento, não é clara, e, quarto, a expressão «valores mobiliários» constante do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 não permite saber com segurança se a proibição prevista nesta disposição visa também os GDR emitidos a partir de 12 de setembro de 2014, mas que representam ações emitidas antes desta data.

160 Em qualquer caso, a Rosneft alega que um Estado-Membro não pode impor sanções penais aplicáveis em caso de infração ao Regulamento n.º 833/2014 antes de o Tribunal de Justiça se ter pronunciado sobre a interpretação das disposições deste regulamento.

161 Em primeiro lugar, quanto ao princípio geral da segurança jurídica, importa recordar que este princípio fundamental do direito da União exige, designadamente, que as normas sejam claras e precisas, a fim de que os particulares possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e deveres e agir em conformidade (acórdão de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 68 e jurisprudência aí referida).

162 Em segundo lugar, no que respeita ao princípio *nulla poena sine lege certa*, citado pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que observar que este princípio, que decorre do artigo 49.º da Carta, sob a epígrafe «Princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas», e que, de acordo com jurisprudência do Tribunal de Justiça, é uma expressão específica do princípio geral da segurança jurídica (v. acórdão de 3 de junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 70), implica, nomeadamente, que a lei defina claramente as infrações e as penas que as reprimem. Este requisito está preenchido quando o interessado pode saber, a partir da redação da disposição pertinente e, se necessário, recorrendo à interpretação que lhe é dada pelos tribunais, quais os atos e omissões pelos quais responde penalmente (acórdão de 3 de maio de 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, EU:C:2007:261, n.º 50).

- 163 No caso em apreço, as expressões cuja imprecisão é alegada pela Rosneft, tal como enunciadas no n.º 159 do presente acórdão, revestem natureza geral. Contudo, o conceito de «valores mobiliários» é definido no artigo 1.º, alínea f), do Regulamento n.º 833/2014, ao passo que o de «assistência financeira» é ilustrado no artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do referido regulamento.
- 164 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») relativa ao artigo 7.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, que consagra direitos correspondentes aos garantidos no artigo 49.º da Carta (acórdão de 8 de setembro de 2015, Taricco e o., C-105/14, EU:C:2015:555, n.º 57), em razão da natureza necessariamente geral dos atos legislativos, a sua redação não pode apresentar uma precisão absoluta. Daí resulta, designadamente, que, embora a utilização da técnica legislativa que consiste no recurso a categorias gerais, em vez de listas exaustivas, deixe frequentemente zonas cinzentas nas fronteiras da definição, as dúvidas a respeito de casos limite não bastam, por si sós, para tornar uma disposição incompatível com o artigo 7.º da referida Convenção, desde que esta se revele suficientemente clara na grande maioria dos casos (v., neste sentido, designadamente, TEDH, 15 de novembro de 1996, *Cantoni c. França*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, §§ 31 e 32).
- 165 Na medida em que estas considerações valem também, por força do disposto no artigo 52.º, n.º 3, da Carta, no que se refere ao seu artigo 49.º, deve considerar-se que a opção do legislador da União por recorrer, nas disposições referidas pela Rosneft, a expressões ou a termos como «assistência financeira», «águas com profundidade superior a 150 metros», «xisto» ou «valores mobiliários» não pode, em si mesma, constituir uma violação do princípio *nulla poena sine lege certa*.
- 166 Esta conclusão é reforçada pelo facto de a previsibilidade da lei não se opor a que a pessoa em causa recorra a aconselhamento especializado a fim de avaliar, com um grau razoável nas circunstâncias do caso, as consequências que podem resultar de determinado ato (v. TEDH, 18 de março de 2014, *Öcalan c. Turquia*, CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 174 e jurisprudência aí referida). No caso em apreço, os termos cuja imprecisão é alegada pela Rosneft, muito embora não apresentem uma precisão absoluta, não são tais que não permitam ao particular saber que atos e omissões desencadeiam a sua responsabilidade penal.
- 167 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o princípio *nulla poena sine lege certa* não pode ser interpretado no sentido de que proscree a clarificação gradual das regras da responsabilidade penal através da interpretação jurisprudencial, contanto que estas sejam razoavelmente previsíveis (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2005, *Dansk Rørindustri e o./Comissão*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.ºs 217 e 218).
- 168 Assim, contrariamente ao que sustenta a Rosneft, o facto de os termos utilizados no Regulamento n.º 833/2014 poderem ser objeto de uma clarificação gradual posterior pelo Tribunal de Justiça não impede que um Estado-Membro adote sanções, com base no artigo 8.º, n.º 1, deste regulamento, a fim de garantir a sua efetiva aplicação.
- 169 Consequentemente, no caso em apreço, deve considerar-se que os termos do Regulamento n.º 833/2014 referidos no n.º 159 do presente acórdão não obstam a que um Estado-Membro imponha sanções penais aplicáveis em caso de violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014, em conformidade com o disposto no seu artigo 8.º, n.º 1.
- 170 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão, alínea b), que os princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* devem ser interpretados no sentido de que não obstam a que um Estado-Membro imponha sanções penais aplicáveis em caso de violação

das disposições do Regulamento n.º 833/2014, em conformidade com o disposto no seu artigo 8.º, n.º 1, antes de o âmbito das referidas disposições e, portanto, das correspondentes sanções penais ter sido precisado pelo Tribunal de Justiça.

Quanto à terceira questão, alínea a)

- 171 Com a sua terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a expressão «assistência financeira», constante do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014, deve ser interpretada no sentido de que inclui o processamento de pagamentos por um banco ou outro organismo financeiro.
- 172 A Rosneft e o Governo alemão entendem que, com estes termos, o Regulamento n.º 833/2014 não visa atos que tenham por objeto o simples processamento de pagamentos, mas sim atos de financiamento que concedam uma assistência ativa e material. A este respeito, o Governo alemão alega, designadamente, que os serviços de pagamento são prestados para efetuar operações de pagamentos por terceiros, os ordenantes, como resulta da definição que figura no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1), lido em conjugação com o anexo desta diretiva. Em contrapartida, os serviços cuja prestação está sujeita a uma autorização nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014, como subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, constituem serviços no âmbito dos quais o banco em causa atua com os seus próprios fundos em benefício de um terceiro.
- 173 O Governo alemão considera, além disso, que os estabelecimentos financeiros não dispõem de informações suficientes, à luz, designadamente, do Regulamento (CE) n.º 1781/2006 do Parlamento europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, relativo às informações sobre o ordenante que acompanham as transferências de fundos (JO 2006, L 345, p. 1), para avaliar se um pagamento prossegue efetivamente ou não um objetivo contrário ao Regulamento n.º 833/2014.
- 174 Segundo o Governo do Reino Unido, o Governo estónio e a Comissão, a expressão «assistência financeira» inclui, em contrapartida, os serviços de pagamento por um banco ou outro organismo financeiro, e esses serviços são proibidos quando estão relacionados com uma operação comercial proibida nos termos do Regulamento n.º 833/2014. Remetendo para a Nota de Orientação da Comissão, de 16 de dezembro de 2014, relativa à aplicação de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 833/2014 [C (2014) 9950 final], aqueles governos entendem que se deve interpretar esta expressão de forma lata.
- 175 Por seu turno, o Governo francês considera que o conceito de «assistência financeira» deve ser circunscrito apenas às operações que constituam entradas de novos recursos por parte de um estabelecimento financeiro. Contudo, este conceito pode incluir o processamento de pagamentos que estejam relacionados com uma operação comercial proibida nos termos do Regulamento n.º 833/2014, desde que esse processamento proceda à transferência de recursos novos pelo estabelecimento financeiro para os seus destinatários.
- 176 Cabe salientar que, nos termos das medidas restritivas instauradas com base no disposto no artigo 3.º e no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014, não só qualquer exportação para a Rússia de produtos destinados à indústria petrolífera, cuja lista figura no Anexo II deste regulamento, está sujeita à exigência de uma autorização prévia, mas também qualquer prestação de serviços conexos relacionados com os produtos em causa, incluindo, designadamente, o financiamento ou a assistência financeira para exportar tais produtos, deve ser autorizado pela autoridade competente. As restrições

relativas a esses serviços conexos dirigem-se portanto, designadamente, aos estabelecimentos financeiros suscetíveis de fornecer uma assistência financeira, incluindo, designadamente, subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, aos exportadores dos referidos produtos.

- 177 Por conseguinte, atendendo ao objeto das medidas restritivas em causa no processo principal, há que considerar que, com a sua terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014, ao referir-se a «assistência financeira», deve ser interpretado no sentido de que impõe, designadamente aos estabelecimentos financeiros, a obrigação de obter uma autorização para o processamento de qualquer pagamento relacionado com uma operação de venda, de fornecimento, de transferência ou de exportação para a Rússia de bens que figuram no Anexo II deste regulamento, em especial quando esses estabelecimentos verifiquem que o pagamento cujo processamento é solicitado, está relacionado com uma operação desse tipo.
- 178 A este respeito, há que salientar que nenhuma das versões linguísticas do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014 se refere expressamente a «processamento de pagamentos». Nestas condições, há que recorrer à sistemática e à finalidade deste regulamento.
- 179 A interpretação contextual do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014 tende a demonstrar, conforme alegou designadamente o Governo alemão nas suas observações escritas, que, com a utilização da expressão «assistência financeira», o legislador da União quis abranger atos comparáveis a subvenções, a empréstimos e a seguros de crédito à exportação. Ora, enquanto estes atos carecem da utilização dos recursos próprios do estabelecimento financeiro em causa, os serviços de pagamento, em contrapartida, são prestados por esse estabelecimento na qualidade de intermediário que faz seguir fundos do ordenante para um destinatário determinado, sem implicar a mobilização de fundos próprios do referido estabelecimento.
- 180 Nestas condições, o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014 não pode ser interpretado no sentido de que impõe aos estabelecimentos financeiros uma obrigação de, no processamento de qualquer pagamento relacionado com uma operação de venda, de fornecimento, de transferência ou de exportação para a Rússia de bens que figuram no Anexo II deste regulamento, obterem uma autorização suplementar à exigida, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 833/2014, para essa operação, quando esses estabelecimentos verifiquem que o pagamento cujo processamento é solicitado constitui a contrapartida total ou parcial de uma operação desse tipo.
- 181 Com efeito, atendendo, designadamente, ao facto de que o artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do referido regulamento não tem por objeto estabelecer um congelamento de bens nem restrições em matéria de transferências de fundos, deve considerar-se que se tivesse querido sujeitar o processamento de qualquer transferência bancária relacionada com os bens visados no Anexo II do Regulamento n.º 833/2014 a um pedido de autorização suplementar à exigida nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 833/2014 para uma operação como a referida no número anterior do presente acórdão, o legislador da União teria utilizado uma expressão diferente de «assistência financeira» para estabelecer essa obrigação e os seus limites.
- 182 Por último, embora a finalidade do Regulamento n.º 833/2014 consista, designadamente, em aumentar os custos das ações da Federação da Rússia relativamente à Ucrânia, há que observar que o artigo 4.º, n.º 3, alínea b), deste regulamento prossegue essa finalidade de modo coerente, ao estabelecer restrições à assistência financeira para a exportação para a Rússia de bens destinados à indústria petrolífera, mas não submete o processamento dos pagamentos enquanto tais à exigência de autorização prévia.
- 183 A interpretação precedente não prejudica a proibição que incide sobre qualquer processamento de pagamentos relacionados com uma operação comercial que seja, ela própria, proibida nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014.

184 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à terceira questão, alínea a), que a expressão «assistência financeira» que figura no artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014 deve ser interpretada no sentido de que não inclui o processamento de um pagamento, enquanto tal, por um banco ou outro organismo financeiro.

Quanto à terceira questão, alínea b)

185 Com a sua terceira questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 deve ser interpretado no sentido de que proíbe a emissão de GDR, a partir de 12 de setembro de 2014, ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no Anexo VI deste regulamento, quando esses GDR sejam representativos de ações emitidas por uma dessas entidades antes de 12 de setembro de 2014.

186 A Rosneft considera que se deve responder a esta questão pela negativa. Para ela, a interpretação segundo a qual os acionistas das entidades visadas pelas medidas restritivas em causa no processo principal não poderiam reagrupar as suas ações em GDR é contraditória com o objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 833/2014, que consiste em pressionar a Federação da Rússia restringindo a capacidade das entidades visadas em mobilizarem capital, na medida em que afeta, designadamente, os acionistas destas entidades.

187 Resulta do artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014, designadamente, que qualquer operação de aquisição, de venda, de prestação de serviços de investimento ou de assistência financeira à emissão de certos valores mobiliários emitidos após 12 de setembro de 2014, bem como qualquer transação relativa a esses valores mobiliários, pelas entidades enumeradas no Anexo VI deste regulamento, incluindo a Rosneft, é proibida. A este respeito, importa observar que a expressão «valores mobiliários» compreende, em conformidade com a definição que figura no artigo 1.º, alínea f), do Regulamento n.º 833/2014, os certificados de títulos de depósito representativos de ações.

188 Quanto ao argumento da Rosneft segundo o qual esta proibição contradiz o objetivo do referido regulamento, uma vez que penaliza os acionistas das entidades enumeradas no seu Anexo VI, há que salientar, à semelhança da FCA, que, ao visarem uma sociedade, as medidas restritivas são, por natureza, suscetíveis de afetar negativamente os interesses dos seus acionistas. No caso em apreço, uma vez que o objetivo das referidas medidas restritivas consiste, precisamente, em aumentar o custo das ações da Federação da Rússia, o acionista maioritário da Rosneft, este argumento é desprovido de qualquer fundamento.

189 De resto, é manifesto que o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 proíbe a emissão, a partir de 12 de setembro de 2014, de GDR relativos a ações de entidades enumeradas no seu Anexo VI, independentemente da data de emissão dessas ações.

190 Nestas condições, há que responder à terceira questão, alínea b), que o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 deve ser interpretado no sentido de que proíbe a emissão de GDR, a partir de 12 de setembro de 2014, ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no Anexo VI deste regulamento, incluindo quando esses GDR sejam representativos de ações emitidas por uma dessas entidades antes dessa data.

Quanto à terceira questão, alínea c)

191 Com a sua terceira questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que forneça uma interpretação, se considerar necessário, dos conceitos de «águas com profundidade superior a 150 metros» e de «xisto», que figuram nos artigos 3.º e 3.º-A do Regulamento n.º 833/2014.

- 192 Decorre da leitura da decisão de reenvio que esta questão é submetida ao Tribunal de Justiça em complemento da segunda questão, alínea b), através da qual o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se o Regulamento n.º 833/2014 é inválido em razão da sua alegada falta de clareza. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio limita-se a explicar que, se considerar oportuno, o Tribunal de Justiça pode fornecer aos particulares definições mais precisas.
- 193 Ora, esse órgão jurisdicional também não explica em que é que definições mais precisas dos referidos conceitos, fornecidas pelo Tribunal de Justiça, são necessárias para efeitos da resolução do litígio nele pendente.
- 194 A este respeito, embora as questões prejudiciais respeitantes ao direito da União beneficiem de uma presunção de pertinência (acórdão de 28 de julho de 2011, Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, n.º 25 e jurisprudência aí referida), há que sublinhar que, segundo jurisprudência constante, a razão de ser do reenvio prejudicial não é emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas, mas a necessidade inerente à efetiva solução de um litígio (acórdão de 20 de janeiro de 2005, García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, n.º 28 e jurisprudência aí referida).
- 195 Ora, no caso em apreço, não resulta claramente da decisão de reenvio em que é que esta questão se distingue, em especial, da segunda questão, alínea b), através da qual o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o Regulamento n.º 833/2014 é inválido em razão da sua alegada falta de clareza. Visto que resulta da resposta a esta segunda questão, alínea b), que a análise dos artigos 3.º e 3.º-A do Regulamento n.º 833/2014, à luz dos princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa*, não revelou elementos suscetíveis de pôr em causa a validade das referidas disposições, não parece, com base nas informações constantes da decisão de reenvio, que o órgão jurisdicional de reenvio tenha, além disso, necessidade de uma interpretação dos referidos conceitos com vista à decisão do litígio em causa no processo principal.
- 196 Na falta de esclarecimentos a este respeito, não há que decidir sobre o pedido de interpretação.

Quanto às despesas

- 197 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) Os artigos 19.º, 24.º e 40.º TUE, o artigo 275.º TFUE e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, da validade de um ato adotado com base em disposições relativas à política externa e de segurança comum (PESC), como a Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia, conforme alterada pela Decisão 2014/872/PESC do Conselho, de 4 de dezembro de 2014, desde que o pedido de decisão prejudicial tenha por objeto a fiscalização da observância do artigo 40.º TUE por essa decisão ou a fiscalização da legalidade de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.
- 2) A análise da segunda questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 7.º e do anexo III da Decisão 2014/512, conforme alterada pela Decisão 2014/872, ou dos artigos 3.º e 3.º-A, do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, do artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, do artigo 11.º e dos Anexos II e VI do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1290/2014 do Conselho, de 4 de dezembro de 2014.

Os princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* devem ser interpretados no sentido de que não obstam a que um Estado-Membro imponha sanções penais aplicáveis em caso de violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1290/2014, em conformidade com o disposto no seu artigo 8.º, n.º 1, antes de o âmbito das referidas disposições e, portanto, das correspondentes sanções penais ter sido precisado pelo Tribunal de Justiça.

- 3) A expressão «assistência financeira» que figura no artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1290/2014, deve ser interpretada no sentido de que não inclui o processamento de um pagamento, enquanto tal, por um banco ou outro organismo financeiro.

O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1290/2014, deve ser interpretado no sentido de que proíbe a emissão de certificados internacionais representativos de títulos (*Global Depositary Receipts*), a partir de 12 de setembro de 2014, ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no Anexo VI do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1290/2014, incluindo quando esses certificados sejam representativos de ações emitidas por uma dessas entidades antes dessa data.

Assinaturas