Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

16 de julho de 2026*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a agressão militar contra a Ucrânia — Decisão 2014/145/PESC — Artigo 1.º, n.º 1, *in fine*, e artigo 2.º, n.º 1, *in fine* — Medidas restritivas aplicadas a uma pessoa singular associada a outra pessoa singular sujeita a medidas restritivas — Conceito de "associação" no caso de duas pessoas que estão unidas por um laço familiar — Artigo 21.º TFUE — Artigo 45.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Cidadania da União Europeia — Liberdade de circulação — Medidas restritivas que afetam a liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União»

No processo C-399/25 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 13 de junho de 2025,

Elena Petrovna Timchenko, residente em Moscovo (Rússia), representada por S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova e J. Goffin, avocats,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

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

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por M. Carpus-Carcea e C. Giolito, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, O. Spineanu-Matei (relatora), S. Rodin, N. Piçarra e N. Fenger, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do presente recurso, Elena Petrovna Timchenko pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 2 de abril de 2025, Timchenko/Conselho (T-298/23, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2025:353), pelo qual este órgão jurisdicional negou provimento ao seu recurso, em cujo âmbito pediu, por um lado, a anulação da Decisão (PESC) 2023/572 do Conselho, de 13 de março de 2023, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2023, L 75 I, p. 134), e do Regulamento de Execução (UE) 2023/571 do Conselho, de 13 de março de 2023, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2023, L 75 I, p. 1) (a seguir, em conjunto, «atos controvertidos»), e, por outro, a reparação dos danos morais que alega ter sofrido em resultado da adoção dos atos controvertidos.

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

2 O contexto factual e jurídico do litígio figura nos n.os 2 a 24 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente processo, pode ser resumido e completado do seguinte modo.

3 O presente processo insere-se no contexto das medidas restritivas adotadas pela União Europeia desde 2014 em resposta a ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

4 A recorrente é mulher de Gennady Nikolayevich Timchenko, um empresário. São ambos de nacionalidade russa e finlandesa.

5 Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16).

6 No mesmo dia, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento (UE) n.º 269/2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 6).

7 Na sequência da invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas da Federação da Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho adotou, em 25 de fevereiro de 2022, a Decisão (PESC) 2022/329, que altera a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 50, p. 1). No mesmo dia, aquela instituição adotou o

Regulamento (UE) 2022/330, que altera o Regulamento (UE) n.º 269/2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 51, p. 1).

Diretiva 2004/38/CE

8 A Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77), foi adotada com fundamento no Tratado CE, nomeadamente nos artigos 12.º, 18.º, 40.º, 44.º e 52.º CE.

9 O considerando 2 da Diretiva 2004/38 enuncia:

«A livre circulação das pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno que compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a liberdade é assegurada de acordo com as disposições do Tratado.»

10 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva estabelece:

a) As condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias;

b) O direito de residência permanente no território dos Estados-Membros para os cidadãos da União e membros das suas famílias;

c) As restrições aos direitos a que se referem as alíneas a) e b), por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.»

11 No início do capítulo VI da Diretiva 2004/38, intitulado «Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública», figura o artigo 27.º da mesma, sob a epígrafe «Princípios gerais», que contém a seguinte redação:

«1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

2. As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas.

O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.

[…]»

12 Nos termos do artigo 42.º da referida diretiva, os Estados-Membros são os destinatários da mesma.

Decisão 2014/145

13 O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/145, conforme alterada, nomeadamente, pela Decisão 2022/329 (a seguir «Decisão 2014/145»), exige que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para prevenir a entrada no seu território, ou o trânsito pelo mesmo, entre outros, das pessoas singulares que preencham os critérios previstos, nomeadamente, nas suas alíneas a) e b), ao passo que o artigo 2.º, n.º 1, desta decisão prevê o congelamento dos fundos e dos recursos económicos das pessoas singulares que preencham os critérios previstos, nomeadamente, nas suas alíneas a) e d), sendo estes critérios idênticos, em substância, aos previstos nas alíneas a) e b) do artigo 1.º, n.º 1, desta decisão. Por outro lado, o artigo 1.º, n.º 1, *in fine*, e o artigo 2.º, n.º 1, *in fine*, da referida decisão preveem que essas medidas restritivas também podem ser impostas, nomeadamente, às pessoas singulares associadas às pessoas singulares sujeitas a medidas restritivas ao abrigo dos critérios acima referidos.

14 O artigo 1.º da mesma decisão, na versão aplicável ao presente litígio, dispunha:

«1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território, ou o trânsito através dele:

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

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

[…]

e pessoas singulares a elas associadas, cujos nomes figuram na lista em anexo.

2. O n.º 1 não prevê a obrigação de os Estados-Membros recusarem a entrada dos seus próprios nacionais no seu território.

3. O n.º 1 não prejudica os casos em que um Estado-Membro esteja sujeito a uma obrigação de direito internacional, a saber:

a) Enquanto país anfitrião de uma organização intergovernamental internacional;

b) Enquanto país anfitrião de uma conferência internacional organizada pelas Nações Unidas ou sob os seus auspícios;

c) Nos termos de um acordo multilateral que confira privilégios e imunidades, ou

d) Nos termos do Tratado de Latrão, de 1929, celebrado entre a Santa Sé (Estado da Cidade do Vaticano) e a [República Italiana].

4. Considera-se que o n.º 3 se aplica também nos casos em que um Estado-Membro seja o país anfitrião da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

5. O Conselho deve ser devidamente informado em todos os casos em que um Estado-Membro conceda uma isenção ao abrigo dos n.os 3 ou 4.

6. Os Estados-Membros podem conceder isenções das medidas impostas nos termos do n.º 1 caso a viagem se justifique por razões humanitárias urgentes ou para efeito de participação em reuniões intergovernamentais e em reuniões promovidas pela União ou de que a União seja anfitriã, ou em reuniões cujo país anfitrião seja um Estado-Membro na qualidade de presidente em exercício da OSCE, em que se desenvolva um diálogo político que promova diretamente os objetivos estratégicos das medidas restritivas, nomeadamente o apoio à integridade territorial, à soberania e à independência da Ucrânia.

[…]»

15 O artigo 2.º, n.º 1, alíneas a), d), e *in fine*, da Decisão 2014/145 tem a seguinte redação:

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

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

[…]

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

[…]

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

Regulamento n.º 269/2014

16 O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, nomeadamente, pelo Regulamento 2022/330 (a seguir «Regulamento n.º 269/2014»), elenca os critérios que presidem, nomeadamente, à inscrição na lista que figura no anexo I do Regulamento n.º 269/2014 das pessoas singulares cujos fundos e recursos económicos são congelados em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1. Os critérios previstos no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a), d), e *in fine*, do Regulamento n.º 269/2014 são, em substância, idênticos aos mencionados no número anterior.

Atos controvertidos

17 Em 13 de março de 2023, o Conselho, por meio dos atos controvertidos, manteve as medidas restritivas adotadas inicialmente contra a recorrente através da sua Decisão (PESC) 2022/582, de 8 de abril de 2022, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 110, p. 55), e do seu Regulamento de Execução (UE) 2022/581 do Conselho, de 8 de abril de 2022, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 110, p. 3), pelos seguintes motivos:

«[E.] […] Timchenko é esposa de [G.] […] Timchenko, um conhecido de longa data do presidente Vladimir Putin e um dos seus confidentes.

Exerce, juntamente com o seu marido, atividades comerciais por meio da sociedade imobiliária SCI Ruth e da sociedade Maples S.A., e adquiriu bens imóveis em conjunto com o marido, o que demonstra existirem importantes laços patrimoniais entre eles.

Além disso, participa na atividade pública do marido, por intermédio da Fundação Timchenko, que cofundou com ele e onde desempenha um papel importante, e está estreitamente associada ao marido. Ademais, esta fundação exerce algumas das suas atividades em conexão com o grupo de investimento Volga Group, que contribui significativamente para a economia da Rússia e para o seu desenvolvimento e foi fundado por [G.] […] Timchenko, que é um dos seus acionistas. Por conseguinte, [E.] […] Timchenko beneficia da sua relação com o marido, nomeadamente em termos de posição social e em termos financeiros. Está, portanto, associada a [G.] […]. Timchenko, que figura na lista constante da [Decisão 2014/145], nomeadamente por ser responsável por [apoiar] ações e políticas que comprometem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e por [prestar] apoio financeiro e material aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia, dos quais obtém benefícios.»

Recurso no Tribunal Geral e acórdão recorrido

18 Por petição de 24 de maio de 2023, a recorrente interpôs um recurso no Tribunal Geral, em cujo âmbito pediu, nomeadamente, a anulação dos atos controvertidos. Para o efeito, invocou seis fundamentos, sendo o primeiro relativo a um erro manifesto de apreciação cometido pelo Conselho e o quinto à violação do seu direito fundamental à liberdade de circulação previsto no artigo 21.º TFUE, do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

19 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente o primeiro fundamento no qual a recorrente afirmou que o Conselho tinha cometido um erro manifesto de apreciação ao considerar que estava «associada» ao seu marido ao abrigo do critério previsto no artigo 1.º, n.º 1, *in fine* e no artigo 2.º, n.º 1, *in fine*, da Decisão 2014/145, bem como no artigo 3.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento n.º 269/2014 (a seguir «critério da associação»). Após ter recordado, no n.º 74 daquele acórdão, que o conceito de «associação», na aceção daquele critério, visa, nomeadamente, membros da mesma família vinculados por interesses comuns que vão além da relação familiar que os une, o Tribunal Geral, à luz dos elementos de prova fornecidos pelo

Conselho, concluiu, nos n.os 81 a 83 do referido acórdão, que o Conselho podia validamente considerar que a recorrente estava associada ao seu marido no âmbito de uma estrutura jurídica comum, isto é, uma fundação, dado que ambos exerciam nesse âmbito funções institucionais e estavam envolvidos no seu funcionamento, pelo que essa participação comum ultrapassa o simples laço familiar que os une.

20 O Tribunal Geral também julgou improcedente o quinto fundamento apresentado pela recorrente. Considerou, nos n.os 95 a 97 do acórdão recorrido, em substância, que as decisões relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) adotadas com base no artigo 29.º TUE podem introduzir restrições ao exercício do direito de livre circulação e permanência dos cidadãos da União consagrado no artigo 21.º TFUE e no artigo 45.º, n.º 1, da Carta. Considerou também, nos n.os 98 a 106 desse acórdão, que restrições ao exercício deste direito, como as impostas pelas medidas restritivas a que a recorrente foi sujeita, preenchem os requisitos enunciados no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, ao abrigo do qual essas restrições devem ser previstas por lei, respeitar o conteúdo essencial do direito em causa e, na observância do princípio da proporcionalidade, ser necessárias e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

21 Por outro lado, tendo julgado improcedentes os restantes fundamentos apresentados pela recorrente, o Tribunal Geral negou integral provimento ao recurso no n.º 136 do acórdão recorrido.

Pedidos das partes no presente recurso

22 Com o presente recurso, a recorrente conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido, incluindo na parte em que é condenada a suportar as suas próprias despesas e as despesas do Conselho;

– conhecer do mérito da causa e anular os atos controvertidos na parte em que lhe dizem respeito; e

– condenar o Conselho nas despesas efetuadas nas duas instâncias.

23 Na sua réplica, a recorrente pede, por outro lado, ao Tribunal de Justiça que se digne aceitar a adaptação dos seus pedidos de modo que, se o acórdão recorrido for anulado, o processo seja remetido ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre o pedido de reparação que apresentou em sede de primeira instância.

24 O Conselho e a Comissão Europeia concluem pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso; e

– condenar a recorrente nas despesas.

25 A recorrente apresenta quatro fundamentos de recurso, sendo o primeiro relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao acolher uma interpretação arbitrária e abusivamente ampla do critério da associação, bem como a uma violação do dever de fundamentação, o segundo, a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao interpretar o critério da

associação à luz do objetivo prosseguido pelas medidas restritivas, bem como a uma violação do dever de fundamentação, o terceiro, ao facto de o Tribunal Geral ter considerado erradamente que o artigo 29.º TUE atribui competência ao Conselho para restringir a liberdade de circulação dos cidadãos da União e, o quarto, a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao declarar que a proibição aplicada à recorrente de entrar e de circular no território de outros Estados-Membros que não a República da Finlândia é conforme com o princípio da proporcionalidade e respeita o conteúdo essencial da liberdade de circulação e de residência de que goza enquanto cidadã da União, bem como a uma violação do dever de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

26 No seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter adotado, na definição do critério da associação dada no n.º 74 do acórdão recorrido, uma interpretação demasiado ampla e imprevisível do conceito de «associação», violando o princípio da segurança jurídica, ao exigir apenas, no caso de duas pessoas unidas por um laço familiar, a presença de interesses comuns que vão além da simples relação familiar que une as duas pessoas associadas, sem ser necessária uma ligação através de uma atividade económica. Embora reconhecendo que o contexto e as circunstâncias de cada caso concreto devem ser tidos em consideração, a recorrente entende que o Tribunal Geral devia ter especificado em que medida esses interesses comuns podem ultrapassar, pela sua natureza, qualidade e quantidade, a simples comunhão de interesses inerente a qualquer relação familiar e demonstrar objetivamente que existe uma sobreposição de interesses comuns, tendo especificado na sua réplica que esta abordagem é conforme com o que o Tribunal de Justiça declarou no Acórdão de 1 de agosto de 2025, Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:608).

27 A recorrente acrescenta que, no caso em apreço, o Tribunal Geral não identificou, nos n.os 81 a 83 do acórdão recorrido, quais os interesses que partilha com o seu marido no âmbito da fundação onde ambos exercem uma atividade voluntária, pelo que o seu raciocínio contém falhas ou, pelo menos, carece de fundamentação. Em particular, a presença do casal nessa fundação, a dimensão da mesma e as atividades de beneficência que realiza, bem como a intervenção exclusiva de uma sociedade de G. Timchenko na fundação durante a pandemia de COVID-19, não permitem demonstrar, tendo em conta os objetivos filantrópicos prosseguidos pela fundação em causa, que existe um interesse comum que ultrapassa o quadro habitual de uma relação familiar. Neste sentido, o Tribunal Geral não explica, no n.º 83 do acórdão recorrido, de que modo o papel da recorrente nessa fundação pode contribuir para dar uma imagem valorizada do casal nem de que modo essa situação vai além de um projeto familiar normal.

28 O Conselho e a Comissão contestam o fundamento dos argumentos da recorrente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

29 No que respeita, primeiro, ao argumento da recorrente segundo o qual o Tribunal Geral, na definição do conceito de «associação» dada no n.º 74 do acórdão recorrido, violou o princípio da segurança jurídica ao interpretar este conceito, cumpre recordar que, nesse número, o Tribunal Geral considerou, em substância, que o referido conceito, cujo significado depende sempre do contexto e das circunstâncias em causa, visa, nomeadamente, pessoas que estão, de um modo

geral, ligadas por interesses comuns a uma pessoa que é objeto de medidas restritivas, sem que este vínculo tenha necessariamente de se traduzir numa atividade económica, devendo antes, quando as pessoas em causa estão unidas por uma relação familiar, ir além dessa relação.

30 O Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se pronunciar sobre uma definição do conceito de «associação», substancialmente idêntica à dada pelo Tribunal Geral no n.º 74 do acórdão recorrido, no processo que deu origem ao Acórdão de 1 de agosto de 2025, Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:608). A este título, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, nos n.os 29 a 34 daquele Acórdão de 1 de agosto de 2025, que este conceito deve ser interpretado de forma ampla em função do contexto e das circunstâncias em causa e que, uma vez que é necessário estabelecer de forma objetiva a existência de interesses comuns que vão além da relação familiar que une os membros da família em causa, a definição do referido conceito dada pelo Tribunal Geral não contém nenhum erro de direito e é conforme com o princípio da segurança jurídica, por força do qual as normas jurídicas devem ser claras e precisas e a sua aplicação previsível para os particulares.

31 Em particular, o Tribunal de Justiça esclareceu, no n.º 34 do Acórdão de 1 de agosto de 2025, Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:608), que aquela definição não viola o princípio da segurança jurídica, visto que o Tribunal Geral identificou critérios suficientemente claros e precisos para efeitos de aplicação do conceito de «associação» no caso de duas pessoas unidas por um laço familiar. Referiu também que, em conformidade com este princípio, o Tribunal Geral não está obrigado a mencionar em pormenor as hipóteses em que este conceito pode ser aplicado.

32 Por conseguinte, não se pode considerar que, no n.º 74 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral tenha violado o referido princípio ao adotar uma definição demasiado ampla ou imprevisível do conceito de «associação» nem ao abster-se de expor, nesse acórdão, em que medida, pela sua natureza, qualidade e quantidade, os interesses comuns podem ultrapassar a simples comunhão de interesses inerente a qualquer relação familiar.

33 Segundo, no que respeita à pretensa violação, nos n.os 81 a 83 do acórdão recorrido, do dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral, cumpre recordar que a fundamentação de um acórdão ou de um despacho do Tribunal Geral deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio do Tribunal, com o objetivo de permitir aos interessados conhecer as razões da decisão tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização jurisdicional. O dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral não exige que faça uma exposição que acompanhe exaustiva e individualmente todos os passos do raciocínio articulado pelas partes no litígio, podendo, por isso, essa fundamentação ser implícita, desde que permita aos interessados conhecer as razões pelas quais o Tribunal Geral não acolheu os seus argumentos e ao Tribunal de Justiça dispor de elementos suficientes para exercer a sua fiscalização (Acórdão de 26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.º 101 e jurisprudência aí referida).

34 A este respeito, cumpre sublinhar que o Tribunal Geral procedeu, nos n.os 81 a 83 do acórdão recorrido, nomeadamente, a qualificações jurídicas com base nas conclusões de facto expostas nos n.os 76 a 80 desse acórdão, a respeito das quais a recorrente não alega nenhuma desvirtuação. Consequentemente, a pretensa violação do dever de fundamentação do Tribunal Geral deve ser examinada à luz de todos os fundamentos que figuram nos n.os 76 a 83 do referido acórdão.

35 Além disso, cumpre observar que a análise efetuada pelo Tribunal Geral naqueles n.os 76 a 83 se refere aos fundamentos dos atos controvertidos dos quais resulta que a recorrente «participa na atividade pública do marido, por intermédio da Fundação Timchenko, que cofundou com ele e onde desempenha um papel importante, e está estreitamente associada ao marido», que «[essa] fundação exerce algumas das suas atividades em conexão com o grupo de investimento Volga Group, que contribui significativamente para a economia da Rússia e para o seu desenvolvimento e foi fundado por G. […] Timchenko, que é um dos seus acionistas», que a recorrente «beneficia da sua relação com o marido, nomeadamente em termos de posição social e em termos financeiros» e que «está, portanto, associada [ao seu marido]», sendo este último objeto de medidas restritivas ao abrigo, nomeadamente, dos critérios previstos no artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), e no artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Decisão 2014/145 bem como no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e d), do Regulamento n.º 269/2014.

36 Neste contexto, o Tribunal Geral observou, nos n.os 76 a 80 do acórdão recorrido, por um lado, que o casal Timchenko está pessoalmente envolvido numa estrutura jurídica comum, isto é, uma fundação de beneficência com o seu nome e que desenvolve várias atividades na Federação da Rússia, em cujo âmbito exercem, na qualidade de membros fundadores, funções institucionais e poderes substanciais. Por outro lado, o Tribunal Geral observou que ambos os cônjuges Timchenko se dedicam ao funcionamento desta fundação, visto que a recorrente é membro do seu conselho fiduciário e o seu marido realizou sinergias ao prestar à referida fundação apoio financeiro, logístico e relacional por intermédio de um grupo do qual é acionista único. Foi à luz destes elementos de facto que o Tribunal Geral concluiu, em substância, nos n.os 81 e 83 do acórdão recorrido, que a participação do casal Timchenko na fundação com o mesmo nome vai além do vínculo familiar que os une e que a recorrente pode validamente ser qualificada de pessoa «associada» ao seu marido, na aceção do critério da associação.

37 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral explicou, em plena conformidade com o dever de fundamentação que lhe incumbe, bem como com a definição do conceito de «associação» dada no n.º 74 do acórdão recorrido, que o Conselho podia aplicar validamente o critério da associação à recorrente. Com efeito, resulta dos n.os 81 e 83 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral considerou, em substância, que as funções desempenhadas por dois cônjuges numa fundação por eles criada, a importância da sua participação na mesma e a dimensão dessa fundação constituem elementos ou critérios que, no seu conjunto, permitem demonstrar de forma objetiva que existem interesses comuns entre os cônjuges, por intermédio dessa fundação, que vão além da relação familiar que os une.

38 No que se refere à alegação relativa aos dois últimos períodos do n.º 83 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral considerou que essa dimensão extrafamiliar é confirmada pelo facto de a referida fundação contribuir para dar uma imagem pública valorizada do casal Timchenko, há que considerar que, além de se tratar de uma alegação dirigida contra fundamentos supérfluos do acórdão recorrido que não podem conduzir à sua anulação, que, por isso, são inoperantes (Acórdão de 2 de outubro de 2019, Crédit mutuel Arkéa/BCE, C-152/18 P e C-153/18 P, EU:C:2019:810, n.º 68 e jurisprudência aí referida), o Tribunal Geral não violou o seu dever de fundamentação, uma vez que resulta das explicações que figuram nestes dois últimos períodos que se deve considerar que interesses comuns que ultrapassam a simples esfera privada dos membros da família em causa a ponto de servirem a sua comunicação pública vão objetivamente além da relação familiar que une esses membros.

39 Em relação ao n.º 82 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral referiu que é irrelevante o facto de a Fundação Timchenko não ter vocação comercial e de a atividade do casal Timchenko não ser remunerada, cumpre salientar que este n.º 82 faz referência expressa ao n.º 74 daquele acórdão, que contém a definição do conceito de «associação» resumida no n.º 29 do presente acórdão. Assim, a recorrente podia compreender que, uma vez que, no caso de duas pessoas unidas por uma relação familiar, este conceito exige apenas a presença de interesses comuns que vão objetivamente além dessa relação, sem ser necessário demonstrar uma ligação através de uma atividade económica, não é relevante, para efeitos da qualificação da recorrente como pessoa associada ao seu marido, que os interesses que partilha com ele tenham uma dimensão económica. Por conseguinte, não se pode considerar que o Tribunal Geral tenha violado o dever de fundamentação que lhe incumbe no n.º 82 do acórdão recorrido.

40 Tendo em conta os fundamentos que precedem, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

41 No seu segundo fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter considerado, no n.º 82 do acórdão recorrido, que não é necessário estabelecer uma ligação entre as atividades da recorrente na Fundação Timchenko e a invasão da Ucrânia pela Federação da Rússia, uma vez que o critério da associação não prevê o estabelecimento de semelhante ligação. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral viciou o seu raciocínio com um erro de direito e com uma violação do dever de fundamentação que lhe incumbe, posto que é sempre necessário demonstrar que a adoção de medidas restritivas a respeito de uma pessoa como a recorrente é necessária para concretizar os objetivos prosseguidos por essas medidas restritivas, sendo esses objetivos, no caso em apreço, pressionar o Governo da Federação da Rússia e aumentar o custo das suas ações relacionadas com a Ucrânia.

42 O Conselho considera que o segundo fundamento é inadmissível porque o n.º 82 mencionado pela recorrente não é do acórdão recorrido, mas antes do Acórdão de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-361/22, EU:T:2023:502), apreciado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de agosto de 2025, Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:608). O Conselho contesta o fundamento dos argumentos da recorrente.

43 A Comissão pede também ao Tribunal de Justiça que se digne julgar inadmissível o segundo fundamento dado que, na prática, a recorrente contesta os factos apurados pelo Tribunal Geral ou pretende que os elementos de prova sejam reapreciados. Esta instituição contesta o fundamento dos argumentos da recorrente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

44 No que respeita à admissibilidade do segundo fundamento, que é contestado tanto pelo Conselho como pela Comissão, cumpre recordar que resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar com precisão os elementos criticados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos que

sustentam especificamente esse pedido, sob pena de inadmissibilidade do recurso ou do fundamento em causa. Não respeita, nomeadamente, esta exigência e deve ser julgado inadmissível um fundamento cuja argumentação não é suficientemente clara e precisa para permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização da legalidade, nomeadamente, porque os elementos essenciais em que o fundamento se baseia não resultam de modo suficientemente coerente e compreensível do texto desse recurso, que está formulado de maneira obscura e ambígua a este respeito (Acórdão de 18 de dezembro de 2025, Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, n.os 54 e 55 e jurisprudência aí referida).

45 No caso em apreço, como o Conselho refere, corretamente, o n.º 82 a que a recorrente se refere no âmbito do seu segundo fundamento não é o n.º 82 do acórdão recorrido. Esse n.º 82 é o do Acórdão de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-361/22, EU:T:2023:502), apreciado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 1 de agosto de 2025, Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Além disso, os argumentos desenvolvidos pela recorrente para justificar este fundamento são dirigidos contra o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral no n.º 82 do Acórdão de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-361/22, EU:T:2023:502).

46 Tendo em conta que nenhum número do acórdão recorrido contém um raciocínio idêntico ao que consta do n.º 82 do Acórdão de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-361/22, EU:T:2023:502), e não havendo explicações da recorrente a este respeito na sua réplica, há que considerar que o segundo fundamento não se refere a um número nem a um raciocínio claramente identificáveis do acórdão recorrido, pelo que deve ser julgado inadmissível em aplicação da jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão, sem que seja necessário pronunciar-se sobre o fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

47 No seu terceiro fundamento, a recorrente sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, nos n.os 95 e 96 do acórdão recorrido, ao declarar que o Conselho pode, através de uma decisão adotada com base no artigo 29.º TUE, restringir a liberdade de circulação de que goza no território da União ao abrigo do artigo 21.º TFUE e do artigo 45.º da Carta enquanto cidadã da União em razão da sua nacionalidade finlandesa. Contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, as restrições impostas pelos Estados-Membros à liberdade de circulação dos cidadãos da União, que são de interpretação estrita, só são possíveis, como resulta do artigo 27.º da Diretiva 2004/38, por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, devendo, por outro lado, ser proporcionadas e baseadas no comportamento pessoal do indivíduo em causa.

48 Não obstante, não resulta da redação do artigo 29.º TUE nem dos Tratados que esta liberdade de circulação possa ser restringida através de medidas restritivas adotadas com base nesse artigo 29.º Assim, o Tribunal Geral devia ter analisado, no caso em apreço, se, enquanto instituição da União que reúne todos os Estados-Membros, o Conselho verificou que o comportamento pessoal da recorrente constitui uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública dos Estados-Membros. Assim, a PESC não pode ser utilizada pelo Conselho para introduzir restrições à liberdade de circulação dos cidadãos da União fora das condições e das garantias processuais normalmente aplicáveis quando os Estados-Membros instituem tais restrições ao abrigo da Diretiva 2004/38, tendo a recorrente especificado na sua réplica que o artigo 40.º TUE corrobora esta abordagem.

49 O Conselho e a Comissão contestam o fundamento dos argumentos da recorrente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

50 Nos n.os 95 e 96 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou, em substância, que, por força do artigo 21.º, n.º 1, TFUE, a liberdade dos cidadãos da União de circular e permanecer no território dos Estados-Membros é exercida sem prejuízo das limitações e das condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação, o que abrange as decisões em matéria de PESC adotadas com base no artigo 29.º TUE. Ora, o teor deste último artigo, redigido em termos amplos, confere competência ao Conselho, para efeitos da realização dos objetivos referidos no artigo 21.º, n.º 2, TUE, para adotar medidas restritivas destinadas a restringir a liberdade de circulação e de permanência dos cidadãos da União fora do Estado-Membro de que são nacionais, independentemente das regras previstas a este respeito na Diretiva 2004/38.

51 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito.

52 A este respeito, cumpre recordar que os cidadãos da União, que são, por força do artigo 9.º TUE e do artigo 20.º, n.º 1, TFUE, qualquer pessoa singular que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro, têm o direito, conferido diretamente pelo artigo 20.º, n.º 2, alínea a), e pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE, de circular e permanecer livremente no território dos restantes Estados-Membros. Esta última disposição prevê que as limitações e as condições relativas a este direito estão previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

53 Resulta do exposto que, como o Tribunal Geral declarou, com razão, no n.º 95 do acórdão recorrido, o direito de livre circulação e permanência dos cidadãos da União pode ser restringido e sujeito a condições com base tanto no Tratado FUE como no Tratado UE.

54 Como o Tribunal Geral recordou no n.º 96 do acórdão recorrido, no domínio da PESC, o Conselho pode, com base no artigo 29.º TUE, adotar decisões que definam a posição da União sobre uma questão específica de natureza geográfica ou temática, podendo essa posição incluir medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades não estatais. Neste contexto, cabe ao Conselho definir, ou mesmo especificar, o objeto das medidas restritivas que a União adota no âmbito da PESC, dispondo, para o efeito, de uma ampla margem de manobra e deliberando por unanimidade. Este amplo poder de apreciação explica-se pelo amplo alcance das finalidades e dos objetivos da União neste domínio, conforme enunciados no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 21.º TUE, bem como nas disposições específicas relativas à PESC, nomeadamente nos artigos 23.º e 24.º TUE (Acórdão de 26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.os 269 e 270 e jurisprudência aí referida).

55 Ora, tendo em conta a ampla margem de apreciação de que o Conselho dispõe para realizar esses objetivos no domínio da PESC e o facto de nem a redação do artigo 29.º TUE nem, de um modo mais geral, das disposições dos Tratados UE e FUE relativas à PESC, prescreverem ou proibirem, em si, a adoção de medidas restritivas específicas, há que considerar, à semelhança do Tribunal Geral nos n.os 95 e 96 do acórdão recorrido, que o Conselho é, em princípio, competente, com fundamento no artigo 29.º TUE, para decidir que pessoas singulares, mesmo sendo nacionais de um Estado-Membro da União e, por isso, cidadãs da União, não podem entrar noutros Estados-Membros da União nem transitar nos mesmos, quando preencham critérios que evidenciem uma ligação objetiva entre a categoria a que pertencem e o país terceiro sobre o qual a União pretende exercer pressão nestes moldes (v., a este último respeito, Acórdão de

26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.º 273). Nestas condições, o artigo 29.º TUE permite, em princípio, que o Conselho adote medidas restritivas que tenham por efeito restringir, na aceção do artigo 21.º, n.º 1, TFUE o direito de livre circulação e de permanência desses cidadãos no território dos Estados-Membros e exigir aos Estados-Membros que façam respeitar essa restrição.

56 Por conseguinte, como o Tribunal Geral declarou, corretamente, na parte final do n.º 96 do acórdão recorrido, pouco importa que tais restrições não correspondam às previstas na Diretiva 2004/38, que visa, de acordo com o seu artigo 1.º, alínea c), e com o seu artigo 27.º, conjugados com o seu artigo 42.º, estabelecer, nomeadamente, regras por força das quais os Estados-Membros, e não uma instituição da União como o Conselho, podem eles próprios introduzir essas restrições.

57 Além disso, o artigo 40.º, segundo parágrafo, TUE mencionado pela recorrente não invalida aquela interpretação. Nos termos desta disposição, a execução das políticas enumeradas nos artigos 3.º a 6.º TFUE não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União no âmbito da PESC. Nestas condições, o facto de a Diretiva 2004/38 regular, como resulta do seu considerando 2, a liberdade de circulação de pessoas enquanto liberdade fundamental do mercado interno para o qual a União dispõe de uma competência partilhada com os Estados-Membros ao abrigo do artigo 4.º TFUE não é suscetível de afetar o alcance da competência de que o Conselho dispõe em matéria de PESC ao abrigo do artigo 29.º TUE.

58 Por outro lado, contrariamente ao que a recorrente sustenta, o facto de o Conselho não estar vinculado nem pelas regras nem pelas garantias processuais previstas na Diretiva 2004/38 quando adota, com base no artigo 29.º TUE, medidas restritivas destinadas a restringir a livre circulação, no território dos Estados-Membros, de pessoas singulares, incluindo quando são cidadãs da União, não significa que esta instituição disponha, a este título, de um poder não limitado pelo direito da União.

59 Com efeito, primeiro, como o Tribunal Geral referiu nos n.os 96 e 101 do acórdão recorrido, a adoção dessas medidas deve ser efetuada tendo em conta o princípio do direito internacional, reafirmado no artigo 3.º do Protocolo n.º 4 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, por força do qual um Estado não pode recusar aos seus próprios nacionais o direito de terem acesso ao seu território e de aí residirem. Os Estados-Membros estão vinculados por este princípio [v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 2021, A (Passagem de fronteiras em navio de recreio), C-35/20, EU:C:2021:813, n.º 69 e jurisprudência aí referida]. Por conseguinte, o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2014/145 garante que esta decisão não obriga os Estados-Membros a recusarem o acesso ao seu território aos seus próprios nacionais.

60 Segundo, cumpre recordar que qualquer decisão que adote tais medidas com fundamento no artigo 29.º TUE, com vista a, como o Tribunal Geral salientou no n.º 97 do acórdão recorrido, exercer pressão sobre um país terceiro no sentido de realizar os objetivos referidos no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e c), TUE, isto é, consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e os princípios do direito internacional, bem como preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, deve definir e circunscrever o objetivo de pressão prosseguido, os critérios jurídicos que permitem a aplicação de medidas restritivas, bem como as categorias de pessoas ou de entidades visadas por esses critérios, de modo a que as medidas restritivas aplicadas a esse título sejam suscetíveis de atingir, de uma forma que não seja manifestamente desadequada,

o objetivo prosseguido (v., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.os 272 e 273 e jurisprudência aí referida).

61 Terceiro, tendo em conta que o direito dos cidadãos da União de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros também é um direito fundamental, uma vez que está garantido no artigo 45.º, n.º 1, da Carta, o entrave a esse direito introduzido por decisões adotadas com fundamento no artigo 29.º TUE constitui uma «restrição ao exercício» deste direito, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, pelo que, como o Tribunal Geral referiu, com razão, no n.º 98 do acórdão recorrido, deve preencher as condições previstas nesta última disposição.

62 Tendo em conta os fundamentos que precedem, há que julgar improcedente o terceiro fundamento.

Quanto ao quarto fundamento

Argumentos das partes

63 No seu quarto fundamento, que está dividido em duas partes, a recorrente acusa, em substância, o Tribunal Geral de ter cometido erros de direito e de ter violado o seu dever de fundamentação ao considerar que a restrição, introduzida pelas medidas restritivas de que é objeto, ao seu direito de livre circulação e de permanência de que goza enquanto cidadã da União é conforme com o princípio da proporcionalidade (primeira parte do quarto fundamento) e com a exigência segundo a qual essa restrição deve respeitar o conteúdo essencial desse direito (segunda parte do quarto fundamento).

64 No que respeita à primeira parte do fundamento, o Tribunal Geral, ao apreciar a proporcionalidade da restrição ao direito de livre circulação e de permanência da recorrente, cometeu um erro de direito e violou o seu dever de fundamentação porque não identificou um comportamento pessoal da recorrente que seja grave para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública dos Estados-Membros, conforme exigido pelo artigo 27.º da Diretiva 2004/38, ou uma ameaça grave para um interesse da União, nem explicou em que medida essa restrição é adequada para realizar os objetivos prosseguidos pelo Conselho, conforme identificados pelo Tribunal Geral no n.º 97 do acórdão recorrido.

65 No que respeita à segunda parte do fundamento, a recorrente contesta o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral nos n.os 101 e 104 do acórdão recorrido. Com efeito, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, o alcance da restrição introduzida pelas medidas restritivas de que é objeto ao seu direito de livre circulação e de permanência é particularmente significativo, uma vez que diz respeito ao território de 26 dos 27 Estados-Membros. Além disso, nenhuma das derrogações previstas no artigo 1.º da Decisão 2014/145 tem em conta o estatuto de cidadão da União nem a situação específica dos cidadãos da União que têm laços com vários países da União. A isto acresce o facto de as medidas restritivas poderem ser mantidas em relação a uma pessoa durante vários anos, apesar da sua natureza alegadamente temporária. Por último, a jurisprudência a que o Tribunal Geral faz referência, por analogia, no n.º 101 do acórdão recorrido, não é relevante.

66 No que respeita à primeira parte do quarto fundamento, o Conselho conclui pela inadmissibilidade da mesma uma vez que a recorrente não identifica as passagens criticadas do acórdão recorrido, considerando a Comissão que a referida parte é inadmissível porque a recorrente invoca um argumento novo não apreciado pelo Tribunal Geral. Tanto o Conselho como a Comissão contestam o fundamento dos argumentos da recorrente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– *Quanto à admissibilidade da primeira parte do quarto fundamento*

67 Primeiro, é verdade que, como alega o Conselho, a recorrente não identifica com exatidão as passagens do acórdão recorrido a que se referem os argumentos desenvolvidos para justificar a primeira parte do quarto fundamento. No entanto, tendo em conta que a recorrente acusa o Tribunal Geral, em substância, de ter cometido erros de direito ao analisar a proporcionalidade das medidas restritivas destinadas a restringir o seu direito de livre circulação e de residência enquanto cidadã da União, resulta com clareza suficiente dos seus argumentos que se refere aos n.os 103 a 106 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral procedeu a essa análise, tendo, além disso, o próprio Conselho identificado esses n.os 103 a 106 na sua contestação. Nestas condições, há que considerar que a primeira parte do quarto fundamento é admissível à luz da jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão.

68 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, permitir a uma parte suscitar no Tribunal de Justiça, pela primeira vez, um fundamento e argumentos que não suscitou no Tribunal Geral, equivale a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça, cuja competência para apreciar decisões do Tribunal Geral em sede de recurso é limitada, um litígio mais amplo do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral. Com efeito, no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, a competência do Tribunal de Justiça encontra-se, por conseguinte, limitada à apreciação da solução jurídica dada aos fundamentos e argumentos debatidos em primeira instância (Acórdão de 17 de outubro de 2024, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo/Comissão, C-112/23 P, EU:C:2024:899, n.º 67 e jurisprudência aí referida). Todavia, segundo jurisprudência igualmente constante, um recorrente pode interpor recurso de uma decisão do Tribunal Geral invocando fundamentos com origem no próprio acórdão recorrido e que se destinam a criticar o fundamento de um ponto de vista jurídico (Acórdão de 3 de julho de 2025, Parlamento/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, n.º 82 e jurisprudência aí referida).

69 À luz desta jurisprudência, cumpre considerar que, contrariamente ao que a Comissão sustenta, a recorrente não pretende invocar, no âmbito da primeira parte do quarto fundamento, um argumento novo que não foi apreciado pelo Tribunal Geral. Com efeito, ao sustentar, em substância, que o Tribunal Geral, na sua análise da proporcionalidade da ingerência no seu direito fundamental de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, devia ter verificado se o Conselho apurou, de acordo com as regras da Diretiva 2004/38, um comportamento pessoal da recorrente sob a forma de uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade, a recorrente critica o raciocínio jurídico desenvolvido pelo Tribunal Geral e conclui que este cometeu um erro de direito ao considerar, em substância, no n.º 96 do acórdão recorrido, que o Conselho não se encontra vinculado por esta diretiva. Nestas condições, a recorrente invoca um argumento que decorre do próprio acórdão recorrido, sendo, por conseguinte, admissível.

70 Por conseguinte, a primeira parte do quarto fundamento deve ser julgada totalmente improcedente.

– *Quanto ao mérito*

71 Quanto à primeira parte do quarto fundamento, há que rejeitar, primeiro, o argumento da recorrente segundo o qual, nos n.os 103 a 106 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se absteve erradamente de apreciar, à luz das regras da Diretiva 2004/38, a proporcionalidade da ingerência no seu direito fundamental de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros ao abrigo do artigo 45.º, n.º 1, da Carta.

72 Com efeito, cumpre recordar, por um lado, que, de acordo com os n.os 56 a 61 do presente acórdão, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, em substância, que o Conselho não está vinculado pelas regras nem pelas garantias processuais previstas na Diretiva 2004/38 quando adota, com fundamento no artigo 29.º TUE, medidas restritivas destinadas a restringir o direito de livre circulação e de residência de pessoas singulares cidadãs da União.

73 Por outro lado, para determinar se a ingerência num direito fundamental, como o garantido no artigo 45.º, n.º 1, da Carta, que decorre de restrições introduzidas por um ato da União a esse direito, é proporcionada, em conformidade com o exigido no artigo 52.º, n.º 1, segundo período, da Carta, há que verificar, primeiro, se essas medidas correspondem a um objetivo de interesse geral reconhecido pela União, segundo, se não são manifestamente desadequadas face a esse objetivo, ou seja, se são manifestamente desadequadas para o alcançar, e, terceiro, se a restrição em causa não vai manifestamente além do que é necessário para atingir o referido objetivo (v., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.º 233 e jurisprudência aí referida). Ora, essa análise é efetuada independentemente das disposições previstas na Diretiva 2004/38.

74 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito nem violou o seu dever de fundamentação ao não apreciar a proporcionalidade da restrição ao direito de livre circulação e de permanência da recorrente à luz das regras e das garantias processuais previstas naquela diretiva.

75 Segundo, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter violado o dever de fundamentação que lhe incumbe por não ter verificado, ao analisar a proporcionalidade da ingerência no seu direito fundamental de circular e de permanecer livremente no território de outros Estados-Membros que não a República da Finlândia, se a proibição de entrada e de trânsito em causa é adequada para alcançar o objetivo que consiste, como resulta dos n.os 97 e 102 do acórdão recorrido, que não são contestados, a este título, em sede de recurso, em exercer pressão sobre as autoridades da Federação da Rússia para que ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia.

76 Este argumento também deve ser rejeitado uma vez que, ao abrigo da jurisprudência recordada no n.º 33 do presente acórdão, a análise do caráter adequado desta proibição resulta dos n.os 105 e 106 do acórdão recorrido. Com efeito, ao referir, nesses n.os 105 e 106, que, tendo em conta a importância do objetivo prosseguido pelas medidas restritivas impostas à recorrente, a restrição aplicada ao seu direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros não é manifestamente desproporcionada, o Tribunal Geral partiu, implícita, mas necessariamente, da conclusão de que a referida proibição não é manifestamente

desadequada para alcançar este objetivo (v., por analogia, Acórdão de 26 de março de 2026, Pumpyanskiy e o./Conselho, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P e C-111/24 P, EU:C:2026:245, n.º 237).

77 Na segunda parte do quarto fundamento, a recorrente afirma que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 101 e 104 do acórdão recorrido, que a restrição introduzida ao seu direito de livre circulação e de permanência no território dos Estados-Membros, garantido pelo artigo 45.º, n.º 1, da Carta, respeita o conteúdo essencial deste direito.

78 A este respeito, cumpre salientar que o n.º 104 do acórdão recorrido se refere ao caráter necessário dessa restrição à luz do princípio da proporcionalidade e que apenas o n.º 101 desse acórdão tem por objeto a questão do respeito do conteúdo essencial do referido direito. Nestas condições, há que considerar que a segunda parte do quarto fundamento diz respeito apenas a este último aspeto.

79 Cumpre recordar que, por força do artigo 52.º, n.º 1, primeiro período, da Carta, qualquer restrição ao exercício dos direitos fundamentais reconhecidos pela mesma deve, nomeadamente, respeitar o conteúdo essencial desses direitos.

80 No n.º 101 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a restrição introduzida ao direito fundamental da recorrente de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros respeita o conteúdo essencial deste direito, visto que esta proibição, por um lado, não impede a recorrente de se deslocar e de permanecer no Estado-Membro de que é nacional, em conformidade com o princípio de direito internacional recordado no n.º 59 do presente acórdão e reafirmado no artigo 1.º, n.º 2, da Decisão 2014/145, e, por outro, não é de natureza permanente dado que a manutenção das medidas restritivas de que a recorrente é objeto e, assim, dessa proibição, dever ser reapreciada periodicamente por força do artigo 6.º dessa decisão.

81 Sem que seja necessário examinar a relevância da jurisprudência a que o Tribunal Geral se referiu no n.º 101 do acórdão recorrido, há que considerar que o segundo dos elementos mencionados nesse n.º 101, relativo ao artigo 6.º da Decisão 2014/145, é suficiente para concluir que os atos controvertidos não violam o conteúdo essencial do direito fundamental de livre circulação da recorrente (v., por analogia, Acórdão de 13 de março de 2025, Shuvalov/Conselho, C-271/24 P, EU:C:2025:180, n.os 78 e 79). Com efeito, resulta da exigência de reapreciação periódica das medidas restritivas adotadas a respeito da recorrente que os atos controvertidos não têm por objeto nem por efeito revogar os direitos que lhe são conferidos pela sua cidadania da União ou afetar, a título permanente, o alcance dos mesmos.

82 Esta conclusão não é invalidada pelo facto, referido pela recorrente, de as exceções e as derrogações previstas no artigo 1.º, n.os 3, 4 e 6, da Decisão 2014/145 dizerem respeito, em grande medida, a pessoas que se encontram em situações muito específicas, relacionadas, nomeadamente, com obrigações internacionais. Basta observar, a este título, que esta circunstância em nada afeta o alcance da exigência de reapreciação periódica mencionada no n.º 101 do acórdão recorrido.

83 Tendo em conta os fundamentos que precedem, há que julgar improcedente o quarto fundamento.

Quanto ao pedido de adaptação dos pedidos da recorrente

84 Conforme resulta do n.º 23 do presente acórdão, a recorrente pediu, na sua réplica, ao Tribunal de Justiça que se digne aceitar a adaptação dos seus pedidos de modo que, no caso de o acórdão recorrido ser anulado, o processo seja remetido ao Tribunal Geral para que este decida sobre o pedido de reparação formulou em primeira instância.

85 Visto que esta hipótese não se verifica, uma vez que os quatro fundamentos de recurso apresentados pela recorrente são julgados improcedentes, não há que decidir sobre este pedido.

86 Por conseguinte, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

87 Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas se o recurso for julgado improcedente. O artigo 138.º, n.º 1, deste Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do disposto no artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, dispõe que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

88 Tendo o Conselho e a Comissão pedido a condenação da recorrente nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Elena Petrovna Timchenko é condenada nas despesas.

Assinaturas