Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

1 de agosto de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Ucrânia — Decisão 2014/145/PESC — Artigo 1.º, n.º 1, *in fine* — Medidas restritivas impostas a uma pessoa singular associada a outra pessoa singular sujeita, ela própria, a medidas restritivas — Conceito de "associação no caso de duas pessoas unidas por uma ligação familiar"»

No processo C-703/23 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 16 de novembro de 2023,

Elena Petrovna Timchenko, residente em Genebra (Suíça), representada por S. Bonifassi, T. Bontinck e E. Fedorova, 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, C. Giolito e H. Krämer, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. L. Arastey Sahún (relatora), presidente de secção, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer e B. Smulders, juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: francês.

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de abril de 2025,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a recorrente pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-361/22, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2023:502), pelo qual este negou provimento ao seu recurso destinado, primeiro, a obter a anulação, por um lado, da Decisão (PESC) 2022/582 do Conselho, 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 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) (a seguir, conjuntamente, «atos iniciais controvertidos»), e, por outro, da Decisão (PESC) 2022/1530 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 239, p. 149), e do Regulamento de Execução (UE) 2022/1529 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 239, p. 1) (a seguir, conjuntamente, «atos de manutenção controvertidos»), na medida em que os atos iniciais e de manutenção controvertidos (a seguir, conjuntamente, «atos controvertidos») lhe dizem respeito e, segundo, a obter uma indemnização dos danos morais sofridos em consequência da adoção dos atos controvertidos.

Quadro jurídico e antecedentes do litígio

2 O contexto factual e jurídico do caso em apreço está exposto nos n.os 2 a 16 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente processo, pode ser resumido e completado do seguinte modo.

Decisão 2014/145

3 Na sequência da invasão da Ucrânia pelas forças armadas da Federação da Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, o Conselho da União Europeia 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).

4 O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/145/PESC do Conselho, de 17 de março de 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. 16), conforme alterada pela Decisão 2022/329 (a seguir «Decisão 2014/145»), proíbe a entrada ou o trânsito através do território dos Estados-Membros de pessoas singulares que preencham os critérios previstos, nomeadamente, nas alíneas a), b) e e), ao passo que o artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2014/145 prevê o congelamento dos fundos e recursos económicos das pessoas singulares que preencham os critérios previstos, nomeadamente, nas suas alíneas a), d) e g), sendo estes últimos critérios

substancialmente idênticos aos previstos nas alíneas a), b) e e) 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 podem igualmente ser impostas, nomeadamente, às pessoas singulares associadas às pessoas singulares que sejam, elas próprias, objeto de medidas restritivas ao abrigo dos critérios acima referidos.

5 O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/145 tem a seguinte redação:

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

e pessoas singulares a [eles] associadas, cujos nomes figuram na lista em anexo.»

Regulamento n.º 269/2014

6 Em 25 de fevereiro de 2022, o Conselho 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).

7 Neste contexto, o Conselho introduziu, no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a), d), g) e *in fine*, do 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), conforme alterado pelo Regulamento 2022/330 (a seguir «Regulamento n.º 269/2014»), os mesmos critérios que os reproduzidos no n.º 5 do presente acórdão.

Atos controvertidos

Atos iniciais controvertidos

8 Em 8 de abril de 2022, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho adotou os atos iniciais controvertidos. Os considerandos 6 e 7 de cada um destes atos enunciam:

> «(6) Nas suas Conclusões de 24 de março de 2022, o Conselho Europeu afirmou que a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia viola flagrantemente o direito internacional e está a causar um enorme número de mortos e feridos civis, e que a União [Europeia] continua pronta para colmatar lacunas e fazer face a qualquer ação, eventual ou real, no sentido de contornar as medidas restritivas já adotadas, bem como para avançar rapidamente com novas sanções fortes e coordenadas contra a Rússia e a Bielorrússia de modo a frustrar eficazmente a capacidade da Rússia de prosseguir a agressão.
>
> (7) Tendo em conta a gravidade da situação, o Conselho considera adequado impor medidas restritivas a empresários proeminentes envolvidos em setores económicos que constituem uma fonte de receita substancial para o Governo da Federação da Rússia, ou a pessoas que o apoiam ou dele beneficiem, e a pessoas singulares associadas a essas pessoas, incluindo membros da família que delas indevidamente beneficiem.»

9 Por outro lado, com os referidos atos, o nome da recorrente foi acrescentado, respetivamente, à lista anexada à Decisão 2014/145 e à que figura no anexo I do Regulamento n.º 269/2014, pelos seguintes motivos:

> «Elena [Petrovna] Timchenko é mulher do multimilionário Gennady Timchenko, incluído na lista constante da [Decisão 2014/145] do Conselho. Participa nos seus assuntos públicos por intermédio da Fundação Timchenko. Por conseguinte, beneficia da sua relação com Gennady Timchenko, que é 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, e deles beneficia.»

Atos de manutenção controvertidos

10 Em 14 de setembro de 2022, o Conselho adotou os atos de manutenção controvertidos a fim de prorrogar as medidas restritivas adotadas contra a recorrente. Estes atos baseiam-se em fundamentos idênticos aos que figuram nos atos iniciais controvertidos e reproduzidos no número anterior.

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

11 Por petição de 17 de junho de 2022, a recorrente pediu ao Tribunal Geral que anulasse os atos controvertidos na parte em que lhe dizem respeito e que lhe concedesse uma indemnização pelos danos morais que alegava ter sofrido em consequência da adoção desses atos. No âmbito do seu recurso de anulação, alegou, nomeadamente, que o Conselho tinha cometido um erro de apreciação ao considerar que estava «associada», na aceção, nomeadamente, do artigo 1.º, n.º 1, *in*

fine, da Decisão 2014/145 (a seguir «critério da associação»), ao seu marido, a quem tinham sido impostas medidas restritivas ao abrigo, nomeadamente, do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), desta decisão [a seguir «critério a)»].

12 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou improcedente, nomeadamente, nos n.os 67 a 85 deste acórdão, o fundamento da recorrente relativo a um erro de apreciação. Tendo considerado, nos n.os 74 a 76 do referido acórdão, que o conceito de associação visava, nomeadamente, membros de uma mesma família ligados por interesses comuns que vão além da relação familiar que os une e que esta definição não era posta em causa pelos considerandos 7 dos atos iniciais controvertidos, o Tribunal Geral constatou, nos n.os 77 e 78 do mesmo acórdão, que a recorrente, membro do conselho de administração da Fundação Timchenko, e o seu marido eram os fundadores desta última e aí desempenhavam um papel ativo, visto que estavam diretamente ligados às suas atividades operacionais e dispunham de poderes substanciais.

13 Por conseguinte, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 79 do mesmo acórdão, que o Conselho podia, sem cometer um erro de apreciação, considerar que a recorrente estava, na Fundação Timchenko, associada ao seu marido, sendo que, ele próprio, como resultava do Acórdão de 6 de setembro de 2023, Timchenko/Conselho (T-252/22, EU:T:2023:496), preenchia nomeadamente o critério a), e, consequentemente, adotar medidas restritivas a seu respeito.

14 Além disso, o Tribunal Geral rejeitou, no n.º 82 do acórdão recorrido, o argumento da recorrente de que as suas atividades na Fundação Timchenko não tinham nenhuma relação com a invasão da Ucrânia, com o fundamento de que o critério a) não previa que se estabelecesse essa relação.

15 Tendo, por outro lado, julgado improcedentes os outros fundamentos da recorrente e julgado improcedente o seu pedido de indemnização, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na sua totalidade.

Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

16 Com o presente recurso, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– apreciar o mérito do recurso e anular os atos controvertidos na parte em que lhe dizem respeito, e

– condenar o Conselho nas despesas das duas instâncias.

17 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso e

– condenar a recorrente nas despesas.

18 A Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso e

– condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao presente recurso

19 A recorrente invoca três fundamentos de recurso relativos, o primeiro, a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao acolher uma interpretação arbitrária e abusivamente ampla do critério da associação, em conjugação com o conceito de «interesses comuns»; o segundo, a um erro de direito na interpretação do termo «indevidamente» que figura no considerando 7 da Decisão 2022/582; e, o terceiro, a um erro de direito na interpretação deste critério à luz do objetivo prosseguido pelas medidas restritivas e a uma violação do dever de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

20 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito na sua interpretação do critério da associação, na medida em que esta levaria a permitir aplicar este critério a pessoas singulares pelo simples facto da existência de uma ligação familiar com uma pessoa que é objeto de medidas restritivas, em contradição com a jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho (C-376/10 P, EU:C:2012:138). Com efeito, o Tribunal Geral considerou, nos n.os 74 e 76 do acórdão recorrido, que, quando uma pessoa singular é um membro da família de uma pessoa que é objeto de tais medidas, há que demonstrar a existência objetiva de uma «imbricação de interesses comuns» que não devem necessariamente traduzir-se numa atividade económica nem ser formalizadas numa estrutura jurídica comum. Com estes termos vagos, o Tribunal Geral procurou cobrir várias situações sem identificar interesses comuns que vão além da mera relação familiar e sem precisar o conceito de «imbricação de interesses comuns», em violação do princípio da segurança jurídica.

21 Embora reconhecendo que é necessário tomar em consideração o contexto e as circunstâncias de cada caso concreto, a recorrente considera que o Tribunal Geral deveria ter explicado de que forma, pela sua natureza, qualidade e quantidade, tais interesses comuns ultrapassavam a simples comunhão de interesses inerente a qualquer relação familiar para poder caracterizar a existência objetiva dessa imbricação. Ora, no acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que a recorrente estava associada ao seu marido, sem identificar ligações de negócios ou tipos de interesses comuns, sejam eles económicos, capitalísticos ou outros, que unissem os dois cônjuges além da relação familiar que os une. A recorrente indica que, nos n.os 77 e 78 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral se limitou a inferir uma associação entre a mesma e o seu marido a partir das funções e dos poderes habituais associados ao estatuto de fundador de uma associação de beneficência, ao passo que o interesse comum dos cônjuges em exercer uma atividade de beneficência fazia parte da sua relação familiar.

22 O Conselho considera que a recorrente procura pôr em causa a apreciação dos elementos factuais efetuada pelo Tribunal Geral nos n.os 77 e 78 do acórdão recorrido. Ora, salvo em caso de desvirtuação, não invocada no caso em apreço por esta recorrente, a apreciação dos factos e dos elementos de prova não constitui uma questão de direito sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça no processo de recurso das decisões do Tribunal Geral, pelo que os argumentos da referida recorrente devem, nessa medida, ser declarados inadmissíveis. Quanto ao resto, o Conselho contesta os argumentos da recorrente relativos ao mérito.

23 A Comissão contesta a procedência dos argumentos da recorrente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– *Quanto à admissibilidade*

24 Há que recordar que, por força do artigo 256.º TFUE e do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso de uma decisão do Tribunal Geral é limitado às questões de direito. O Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos pertinentes, bem como para apreciar os elementos de prova. A apreciação destes factos e elementos de prova não constitui, portanto, salvo em caso de desvirtuação, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral (Acórdão de 4 de outubro de 2024, Ferriere Nord/Comissão, C-31/23 P, EU:C:2024:851, n.º 89 e jurisprudência referida). Em contrapartida, o Tribunal de Justiça é competente, por força do artigo 256.º TFUE, para fiscalizar a qualificação jurídica desses factos e as consequências jurídicas daí retiradas pelo Tribunal Geral (Acórdão de 1 de outubro de 2014, Conselho/Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, n.º 16 e jurisprudência referida).

25 No presente processo, o Conselho considera que a recorrente procura pôr em causa, através de alguns dos seus argumentos, a apreciação dos elementos de facto e de prova efetuada pelo Tribunal Geral nos n.os 77 e 78 do acórdão recorrido.

26 Este fundamento de inadmissibilidade não pode ser acolhido. Com efeito, resulta claramente do presente recurso que, com o seu primeiro fundamento, a recorrente não procura pôr em causa as constatações e apreciações factuais relativas à sua associação com o seu marido, conforme foram efetuadas pelo Tribunal Geral nos n.os 77 e 78 do acórdão recorrido. Ao criticar estes números, acusa o Tribunal Geral de ter concluído, no n.º 79 deste acórdão, pela existência de tal associação, sem ter identificado, em violação dos critérios que, no entanto, tinha estabelecido nos n.os 74 e 76 do referido acórdão, interesses comuns que uniriam os dois cônjuges além da sua relação familiar. Nestas condições, os argumentos da recorrente têm por objeto a fiscalização da qualificação jurídica dos factos e as consequências jurídicas daí retiradas pelo Tribunal Geral, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 24 do presente acórdão. Por conseguinte, o primeiro fundamento é admissível na sua totalidade.

– *Quanto ao mérito*

27 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral, em primeiro lugar, de ter, nos n.os 74 e 76 do acórdão recorrido, acolhido, em violação da jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho (C-376/10 P, EU:C:2012:138), uma interpretação do critério da associação tão ampla que este pode ser aplicado a pessoas singulares pelo simples facto da existência de uma ligação familiar com uma pessoa que é, ela própria, objeto de medidas restritivas. Considera igualmente que a interpretação ampla acolhida pelo Tribunal Geral viola o princípio da segurança jurídica.

28 No presente processo, o Tribunal Geral considerou, nos n.os 74 e 76 do acórdão recorrido, que o conceito de associação visa, nomeadamente, pessoas singulares ou coletivas que estão, de forma geral, ligadas por interesses comuns sem, no entanto, necessitar de uma ligação por intermédio de uma atividade económica. Assim, este conceito diz respeito a qualquer pessoa singular que apresente uma ligação que vá além da relação familiar que a une a uma pessoa que é objeto de

medidas restritivas. O Tribunal Geral especificou que, quando estas pessoas estão ligadas por uma relação familiar, importa demonstrar a existência objetiva de uma «imbricação de interesses comuns», a qual não deve necessariamente ser formalizada numa estrutura jurídica criada para o efeito.

29 Esta definição não equivale a circunscrever o conceito de associação à existência de uma simples ligação familiar. Com efeito, a interpretação acolhida pelo Tribunal Geral implica que devem ser demonstrados interesses comuns que vão objetivamente além dessa ligação para que os membros de uma família possam ser considerados «associados», na aceção do critério da associação.

30 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral declarou que os interesses comuns desses membros devem ultrapassar a simples comunhão de interesses inerente a qualquer relação familiar.

31 Uma vez que é suficiente que tais interesses comuns vão objetivamente além da ligação familiar que une as duas pessoas em causa, não é necessário, como o Tribunal Geral declarou com razão e contrariamente ao que afirma a recorrente, que esses interesses se traduzam numa atividade económica ou sejam formalizados numa estrutura jurídica.

32 Com efeito, tendo em conta o facto de que o termo «associadas» que figura, nomeadamente, no artigo 1.º, n.º 1, *in fine*, da Decisão 2014/145 é utilizado de forma geral sem nenhuma outra precisão nem contextualização e que, como resulta igualmente, em substância, dos considerandos 6 e 7 de cada um dos atos iniciais controvertidos, a imposição de medidas restritivas a pessoas associadas a outras pessoas que são, elas próprias, objeto de tais medidas visa evitar o risco de estas últimas serem contornadas (v., por analogia, Acórdãos de 14 de junho de 2018, Makhlouf/Conselho, C-458/17 P, EU:C:2018:441, n.º 79, e de 1 de outubro de 2020, Souruh/Conselho, C-350/19 P, EU:C:2020:784, n.º 83), o conceito de associação deve ser objeto de uma interpretação ampla que não pode, por conseguinte, ser limitada às associações que apresentem ligações de negócios ou ligações económicas ou capitalísticas (v., por analogia, Acórdão de 11 de novembro de 2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, n.º 56).

33 Por outro lado, o Tribunal Geral não violou o princípio da segurança jurídica ao interpretar o conceito de associação da forma exposta no n.º 28 do presente acórdão. Com efeito, importa recordar que este princípio, que exige que as regras jurídicas sejam claras e precisas e que a sua aplicação seja previsível para os litigantes, em particular quando possam ter consequências desfavoráveis, não pode ser interpretado no sentido de que impõe ao legislador ou ao juiz da União, no âmbito de uma norma que o primeiro adota e o segundo interpreta, que refiram as diferentes hipóteses concretas em que uma norma abstrata é suscetível de ser aplicada, uma vez que todas essas hipóteses não podem ser determinadas antecipadamente [v., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2024, Lituânia e o./Parlamento e Conselho (Pacote mobilidade), C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, n.ºs 159 e 160 e jurisprudência referida].

34 Como sublinhou a advogada-geral no n.º 55 das suas conclusões, o Tribunal Geral, nos n.ºs 74 e 76 do acórdão recorrido, identificou, como resulta do n.º 28 do presente acórdão, critérios suficientemente claros e precisos para a aplicação desse conceito no caso de duas pessoas unidas por uma ligação familiar, quando não se lhe impunha que mencionasse em pormenor as hipóteses em que o referido conceito era suscetível de ser aplicado, uma vez que, por um lado, este deve ser objeto de uma interpretação ampla e, por outro, como o Tribunal Geral salientou no n.º 74 do acórdão recorrido e como a própria recorrente admite nos seus articulados no Tribunal de Justiça, os tipos de relação que pode abranger dependem «dos contextos e das circunstâncias em causa».

35 Em segundo lugar, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter concluído, no n.º 79 do acórdão recorrido, que estava associada ao seu marido quando, contrariamente ao que tinha anunciado nos n.os 74 a 76 desse acórdão, não identificou, à luz das constatações de facto mencionadas nos n.os 77 e 78 do referido acórdão, a existência objetiva de uma «imbricação de interesses comuns» que une os dois cônjuges além da sua relação familiar.

36 A este respeito, há que recordar que, ao fiscalizar a legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de incluir ou manter o nome de uma pessoa na lista das pessoas objeto de medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que o juiz da União verifique, além do caráter suficientemente preciso e concreto dos motivos invocados, a questão de saber se esses motivos ou, pelo menos, um deles constituem, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão. Por outro lado, o juiz da União deve assegurar-se de que esta última, que reveste alcance individual para a pessoa em causa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado, por si só, suficiente para basear esta mesma decisão, estão sustentados por factos (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.os 118 e 119; de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.os 72 e 73 e jurisprudência referida; e de 19 de dezembro de 2018, Azarov/Conselho, C-530/17 P, EU:C:2018:1031, n.º 22 e jurisprudência referida).

37 Como resulta do n.º 47 do acórdão recorrido, não contestado no recurso, a recorrente foi objeto de medidas restritivas ao abrigo do critério da associação, com o fundamento de que, através da ação que desenvolvia na Fundação Timchenko, participava dos assuntos públicos do seu marido, G. Timchenko, e deles beneficiava.

38 Nos n.os 77 e 78 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral indicou que a recorrente e o seu marido criaram a Fundação Timchenko e estão diretamente ligados às atividades operacionais que esta desenvolve. Constatou igualmente que o seu papel ativo nessa fundação é, nomeadamente, confirmado pelas funções e pelos poderes que aí exercem. Assim, o Tribunal Geral não pode ser acusado de não ter verificado se esses elementos de facto preenchiam os critérios do conceito de associação estabelecidos nos n.os 74 a 76 do acórdão recorrido.

39 Por conseguinte, contrariamente ao que sustenta a recorrente, há que considerar, como indicou a advogada-geral no n.º 62 das suas conclusões, que, para concluir, no n.º 79 do acórdão recorrido, que esta recorrente estava associada ao seu marido, na aceção do critério da associação, o Tribunal Geral pôde, com razão, considerar que esses cônjuges estavam ligados por interesses comuns que vão além da simples comunhão de interesses inerente a qualquer relação familiar, mesmo uma relação conjugal.

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

Quanto ao segundo fundamento

Argumentos das partes

41 No âmbito do seu segundo fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito ao interpretar o termo «indevidamente» que figura no considerando 7 da Decisão 2022/582. Com efeito, ao prever a possibilidade de aplicar o critério da associação aos membros da família que beneficiam indevidamente de uma pessoa que é, ela própria, objeto de medidas restritivas, o legislador da União pretendeu, para evitar que esses membros fossem objeto de medidas restritivas devido apenas à sua ligação familiar, impor que se demonstrasse um benefício indevido, ou seja, um benefício particular de uma certa intensidade que vai além de uma relação familiar normal.

42 Ora, no n.º 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral interpretou o termo «indevidamente» no sentido de que impõe a demonstração de um elemento moral imputável ao membro da família em causa, a saber, o facto de este último dever ter consciência de que o benefício obtido provinha de uma pessoa que preenchia um dos critérios previstos para a adoção de medidas restritivas. Para além da impossibilidade de se provar a inexistência dessa tomada de consciência, a recorrente considera que a interpretação acolhida pelo Tribunal Geral não é «razoável», uma vez que este último não explica em que medida essa tomada de consciência pode objetivamente tornar indevidos os benefícios resultantes de uma relação familiar. Além disso, esta interpretação equivaleria a obrigar o membro da família em causa a determinar *a priori* se a pessoa com a qual está unida por uma ligação familiar preenche os critérios de inclusão previstos num ato como a Decisão 2014/145, o que é contrário ao princípio da previsibilidade.

43 O Conselho e a Comissão contestam os argumentos da recorrente, concordando, a título subsidiário, que o Tribunal Geral, de facto, não acolheu uma interpretação correta do termo «indevidamente».

Apreciação do Tribunal de Justiça

44 Com o seu segundo fundamento, a recorrente acusa, em substância, o Tribunal Geral de não ter interpretado corretamente, no n.º 76 do acórdão recorrido, o termo «indevidamente» que figura no considerando 7 da Decisão 2022/582, a saber, um dos dois atos iniciais controvertidos.

45 O considerando 7 da Decisão 2022/582, bem como, aliás, o considerando 7 do Regulamento de Execução 2022/581, que é o segundo dos atos iniciais controvertidos, enuncia que podem ser impostas medidas restritivas a empresários proeminentes envolvidos em setores económicos que constituem uma fonte de receita substancial para o Governo da Federação da Rússia e que essas pessoas singulares associadas podem incluir, como decorre da expressão «incluindo», membros da família que «indevidamente» beneficiem desses empresários.

46 No n.º 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou, nomeadamente, que, ao utilizar o advérbio «indevidamente», o legislador da União quis evidenciar que o membro da família em causa devia ter consciência de que o benefício obtido provinha de uma pessoa que preenche um dos critérios que justificam a adoção de medidas restritivas.

47 A este respeito, há que declarar, como as partes o reconhecem unanimemente, que o Tribunal Geral não interpretou corretamente o advérbio «indevidamente» que figura nos referidos considerandos 7 dos atos iniciais controvertidos.

48 Com efeito, por um lado, não resulta da redação desses considerandos 7 dos atos iniciais controvertidos que o caráter indevido do benefício deva necessariamente depender de um elemento intencional, a saber, do facto de o membro da família em causa dele ter tido consciência.

49 Por outro lado, o conceito de associação não pode corresponder nem ser limitado apenas aos casos em que um membro da família beneficia de uma pessoa objeto de medidas restritivas pelo facto de esse membro da família ter consciência de que esse benefício provém de uma pessoa que preenche um ou vários critérios de inclusão. Com efeito, tendo em conta que a imposição de medidas restritivas ao abrigo do critério da associação visa, como resulta do n.º 32 do presente acórdão, evitar os riscos de serem contornadas, esse objetivo não poderia ser plena e eficazmente alcançado se fosse necessário demonstrar sistematicamente, em relação ao membro da família em causa, a existência dessa consciência. Por conseguinte, a interpretação acolhida pelo Tribunal Geral do termo «indevidamente» é contrária ao objetivo prosseguido pelo critério da associação.

50 Nestas condições, há que considerar que os considerandos 7 dos atos iniciais controvertidos visam explicitar, a título meramente exemplificativo devido à utilização da expressão «incluindo» e, portanto, sem prejuízo de outras formas de associação, o conceito de associação no caso de as duas pessoas associadas estarem unidas por uma relação familiar. Estes considerandos 7 refletem a ideia de que, como foi exposto nos n.os 30 e 31 do presente acórdão, uma pessoa singular não pode ser objeto de medidas restritivas quando não esteja ligada a pessoas que são, elas próprias, objeto de tais medidas por interesses comuns que vão objetivamente além da relação familiar que as une.

51 O erro de interpretação cometido pelo Tribunal Geral na última frase do n.º 76 do acórdão recorrido não tem, todavia, incidência no dispositivo do acórdão recorrido, que se baseia noutros fundamentos jurídicos, pelo que este acórdão não deve ser anulado (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Prosegur Compañía de Seguridad/Comissão, C-55/19 P, EU:C:2021:797, n.º 106 e jurisprudência referida).

52 Com efeito, a interpretação incorreta do termo «indevidamente» feita pelo Tribunal Geral não põe em causa a interpretação que este acolheu, no n.º 74 e na primeira frase do n.º 76 do acórdão recorrido, do conceito de associação no caso dos membros de uma mesma família, uma vez que esta última interpretação não padece de erros de direito, como resulta dos n.os 29 a 32 do presente acórdão.

53 Além disso, o erro de interpretação do Tribunal Geral é irrelevante para a apreciação do mérito do motivo pelo qual a recorrente foi objeto de medidas restritivas. Com efeito, o Tribunal Geral não examinou, em nenhum número do acórdão recorrido, se a recorrente tinha consciência de que o benefício que podia retirar da sua participação nos assuntos públicos do seu marido por intermédio da Fundação Timchenko provinha de uma pessoa que preenchia um dos critérios de inclusão previstos pela Decisão 2014/145 e pelo Regulamento n.º 269/2014.

54 Nestas condições, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

55 Com o seu terceiro fundamento, a recorrente alega que, no n.º 82 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e violou o seu dever de fundamentação ao limitar-se a rejeitar o seu argumento de que as suas atividades na Fundação Timchenko não tinham nenhuma relação com a invasão da Ucrânia pelo facto de o critério a) que justificou a adoção de medidas restritivas contra o seu marido não prever que seja demonstrada essa relação. Considerando que as medidas restritivas adotadas contra si ao abrigo do critério da associação devem ser necessárias para a realização dos objetivos prosseguidos pelo regime de medidas restritivas instituído contra a Federação da Rússia, a saber, pressionar o Governo da Federação da Rússia e aumentar o custo das ações desse Estado destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, a recorrente considera que o Tribunal Geral deveria ter explicado, nesse número do acórdão recorrido, em que medida a imposição de medidas restritivas contra si permitia alcançar esses objetivos.

56 O Conselho e a Comissão contestam os argumentos da recorrente, sendo que o Conselho considera que, na medida em que visa a proporcionalidade do critério da associação e das medidas restritivas adotadas com base nele, o terceiro fundamento é inadmissível uma vez que a recorrente tinha declarado renunciar, perante o Tribunal Geral, ao fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade.

Apreciação do Tribunal de Justiça

57 Com o seu terceiro fundamento, a recorrente acusa, em substância, o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito e de ter violado o seu dever de fundamentação ao não verificar e explicar, no n.º 82 do acórdão recorrido, se e em que medida as medidas restritivas que lhe foram impostas permitem alcançar os objetivos prosseguidos pelo regime de medidas restritivas instituído contra a Federação da Rússia.

58 A título preliminar, há que sublinhar que a recorrente confirma na sua réplica que, com este fundamento, não alega uma violação do princípio da proporcionalidade, mas considera que o Tribunal Geral devia ter verificado se, devido aos interesses comuns com o seu marido que vão além da relação familiar que os une, existia uma relação suficiente entre ela e a situação visada pelo regime de medidas restritivas instituído contra a Federação da Rússia. Nestas condições, não é necessário decidir sobre o fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo Conselho.

59 Quanto ao mérito, há que recordar que, no n.º 82 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento da recorrente de que as suas atividades na Fundação Timchenko não têm uma relação com a invasão da Ucrânia. A este respeito, indicou que o critério a) previsto, nomeadamente, na Decisão 2014/145 não previa que se demonstrasse essa relação.

60 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito nem violou o seu dever de fundamentação.

61 Com efeito, primeiro, como o Tribunal Geral declarou, em substância, com razão no n.º 82 do acórdão recorrido, nem o critério a), com base no qual foram impostas medidas restritivas ao marido da recorrente, nem, por outro lado, o critério da associação, ao abrigo do qual foram

impostas tais medidas à recorrente, preveem que o Conselho seja obrigado a demonstrar que as atividades da recorrente têm uma relação com as ações ou políticas de desestabilização levadas a cabo pela Federação da Rússia contra a Ucrânia. Em particular, o critério da associação depende unicamente da existência de uma ligação entre a pessoa em causa e a pessoa a que está associada e que é, ela própria, objeto de medidas restritivas ao abrigo de outro critério de inclusão.

62 A fundamentação do Tribunal Geral é, aliás, conforme com a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a importância dos objetivos prosseguidos por um ato da União que estabelece um regime de medidas restritivas é suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinadas pessoas, incluindo para as que, à semelhança de pessoas associadas a uma pessoa ou a uma entidade objeto de medidas restritivas, não têm responsabilidades na situação que levou à adoção das medidas em causa (v., neste sentido, 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.os 361 e 362).

63 Segundo, nestas condições, para responder ao argumento da recorrente de que as suas atividades na Fundação Timchenko não estavam relacionadas com a invasão da Ucrânia, o Tribunal Geral não tinha de examinar a questão, distinta, de saber se as medidas restritivas que lhe tinham sido impostas ao abrigo do critério da associação permitiam alcançar os objetivos prosseguidos pelo regime de medidas restritivas adotado pela União contra a Federação da Rússia. Além disso, basta recordar que, como resulta do n.º 32 do presente acórdão, as medidas restritivas impostas a pessoas associadas como a recorrente visam evitar um risco de as medidas restritivas impostas a título primário à pessoa à qual está associada sejam contornadas, pelo que seria, em todo o caso, indiferente verificar se as medidas restritivas adotadas contra a recorrente permitem também alcançar os outros objetivos que esse regime prossegue, segundo as alegações desta resumidas no n.º 55 do presente acórdão.

64 Por conseguinte, há igualmente que julgar improcedente o terceiro fundamento e, por conseguinte, negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

65 Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. O artigo 138.º, n.º 1, do 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.

66 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 (Quinta Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Elena Petrovna Timchenko é condenada nas despesas.

Assinaturas