Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada)

15 de janeiro de 2025*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia — Lista das pessoas, entidades e organismos aos quais o congelamento de fundos e de recursos económicos se aplica — Inscrição e manutenção do nome da recorrente nas listas — Direito a ser ouvido — Dever de fundamentação — Erro de apreciação — Proporcionalidade — Liberdade de empresa — Recurso de anulação»

No processo T-193/23,

MegaFon OAO, com sede em Moscovo (Rússia), representada por V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano e B. Bonafini, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por E. Nadbath e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por M. Carpus Carcea, C. Georgieva e L. Puccio, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada),

composto, na deliberação, por: R. Mastroianni, exercendo funções de presidente, M. Brkan, I. Gâlea (relator), T. Tóth e S. L. Kalėda, juízes,

secretário: H. Eriksson, administradora,

vistos os autos,

após a audiência de 3 de julho de 2024,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, a recorrente, MegaFon OAO, pede a anulação, primeiro, da Decisão (PESC) 2023/434 do Conselho, de 25 de fevereiro de 2023, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2023, L 59 I, p. 593), e do Regulamento (UE) 2023/427 do Conselho, de 25 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) n.º 833/2014 que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2023, L 59 I, p. 6) (a seguir, em conjunto, «atos iniciais»); segundo, da Decisão (PESC) 2023/1517 do Conselho, de 20 de julho de 2023, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2023, L 184, p. 40, a seguir «ato de julho de 2023»); e, terceiro, da Decisão (PESC) 2024/422 do Conselho, de 29 de janeiro de 2024, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO L, 2024/422, a seguir «ato de janeiro de 2024»), uma vez que o conjunto desses atos (a seguir «atos impugnados») inscrevem e mantêm o seu nome nas listas anexas à Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13), e ao Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 1) (a seguir «listas controvertidas»)

I. Antecedentes do litígio

2 A recorrente é uma sociedade anónima com sede em Moscovo (Rússia) que atua no setor das telecomunicações como operadora de telecomunicações e de rede móvel.

3 O presente processo inscreve-se no contexto das medidas restritivas adotadas, tendo em conta as ações que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e, nomeadamente, a agressão militar da Federação da Rússia contra esta última em 24 de fevereiro de 2022.

4 Em 31 de julho de 2014, atendendo à gravidade da situação na Ucrânia e apesar de, em março de 2014, terem sido adotadas restrições em matéria de deslocações e congelados bens de certas pessoas singulares e coletivas, o Conselho da União Europeia adotou a Decisão 2014/512 com fundamento no artigo 29.º TUE, com vista a introduzir medidas restritivas específicas nos domínios do acesso aos mercados de capitais, da defesa, dos bens de dupla utilização e das tecnologias sensíveis.

5 Na mesma data, com base no artigo 215.º TFUE, o Conselho adotou o Regulamento n.º 833/2014, que contém disposições mais detalhadas destinadas a dar execução à Decisão 2014/512, tanto a nível da União Europeia como dos Estados-Membros.

6 Estas medidas restritivas tinham por objetivo declarado aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, e promover uma solução pacífica da crise.

7 Em 24 de fevereiro de 2022, a Federação da Rússia iniciou uma agressão militar contra a Ucrânia.

8 Neste contexto e com base no artigo 29.º TUE, o Conselho adotou, em 25 de fevereiro de 2022, a Decisão (PESC) 2022/327 (JO 2022, L 48, p. 1), em 8 de abril de 2022, a Decisão (PESC) 2022/578 (JO 2022, L 111, p. 70), e, em 21 de julho de 2022, a Decisão (PESC) 2022/1271 (JO 2022, L 193, p. 196), sendo que estas três decisões alteram a Decisão 2014/512 (a seguir «Decisão 2014/512, alterada»). Além disso, com base no artigo 215.º TFUE, o Conselho adotou, em 25 de fevereiro de 2022, o Regulamento (UE) 2022/328 (JO 2022, L 49, p. 1), em 8 de abril de 2022, o Regulamento (UE) 2022/576 (JO 2022, L 111, p. 1), e, em 21 de julho de 2022, o Regulamento (UE) 2022/1269 (JO 2022, L 193, p. 1), sendo que estes três regulamentos alteram o Regulamento n.º 833/2014 (a seguir «Regulamento n.º 833/2014, alterado»).

9 O artigo 3.º, n.os 1 e 2, da Decisão 2014/512, alterada, dispõem o seguinte:

«1. São proibidos a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação, direta ou indiretamente, por nacionais dos Estados-Membros ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aviões que arvorem o seu pavilhão, de todos os bens e tecnologias de dupla utilização constantes do anexo I do Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia ou para utilização na Rússia, quer sejam ou não originários dos territórios dos Estados-Membros.

2. É proibido:

a) Prestar assistência técnica, serviços de corretagem ou outros serviços relacionados com os bens e as tecnologias referidas no n.º 1 e com o fornecimento, fabrico, manutenção ou utilização desses bens e tecnologias, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia ou para utilização na Rússia;

b) Financiar ou prestar assistência financeira relacionada com os bens e tecnologias referidos no n.º 1, para qualquer venda, fornecimento, transferência ou exportação desses bens e tecnologias, ou para a prestação da correspondente assistência técnica, serviços de corretagem ou outros serviços, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia ou para utilização na Rússia;»

10 Os n.os 4 e 5 deste artigo preveem o seguinte regime de autorização, também reproduzido de forma idêntica no artigo 3.º-A, n.os 4 e 5, da Decisão 2014/512, alterada:

«4. Em derrogação dos n.os 1 e 2 do presente artigo, e sem prejuízo dos requisitos de autorização nos termos do Regulamento (UE) 2021/821, as autoridades competentes podem autorizar a venda, fornecimento, transferência ou exportação de bens e tecnologias de dupla utilização ou a prestação da correspondente assistência técnica ou financeira, para utilizações não militares e para utilizadores finais não militares, depois de terem determinado que esses bens, tecnologias ou correspondente assistência técnica ou financeira se destinam: a) À cooperação entre a União, os governos dos Estados-Membros e o Governo da Rússia em questões puramente civis; b) À cooperação intergovernamental em programas espaciais; c) À operação, manutenção, reprocessamento de combustível e segurança das capacidades nucleares civis, bem como à cooperação nuclear civil, nomeadamente no domínio da investigação e do desenvolvimento; d) À segurança marítima; e) Às redes de telecomunicações civis não disponíveis publicamente que não sejam propriedade de uma entidade controlada pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em

mais de 50 % pelo Estado; f) À utilização exclusiva das entidades detidas, ou controladas exclusiva ou conjuntamente por uma pessoa coletiva, entidade ou organismo incorporados ou constituídos nos termos da legislação de um Estado-Membro ou de um país parceiro; g) Às representações diplomáticas da União, dos Estados-Membros e dos países parceiros, incluindo delegações, embaixadas e missões; h) A garantir a cibersegurança e a segurança da informação das pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos na Rússia, com exceção do seu governo e das empresas direta ou indiretamente controladas por esse governo.

[…]

5. Em derrogação dos n.os 1 e 2 do presente artigo, e sem prejuízo dos requisitos de autorização nos termos do Regulamento (UE) 2021/821, as autoridades competentes podem autorizar a venda, fornecimento, transferência ou exportação de bens e tecnologias de dupla utilização ou a prestação da correspondente assistência técnica ou financeira, para utilizações não militares e para utilizadores finais não militares, depois de terem determinado que esses bens, tecnologias ou correspondente assistência técnica ou financeira são devidos por força dos contratos celebrados antes de 26 de fevereiro de 2022, ou de contratos acessórios necessários à sua execução, desde que a autorização seja solicitada antes de 1 de maio de 2022.»

11 O artigo 3.º, n.º 7, da Decisão 2014/512, alterada, dispõe o seguinte:

«Ao decidir sobre os pedidos de autorização nos termos dos n.os 4 e 5, as autoridades competentes não concedem autorização se tiverem motivos razoáveis para crer que:

i) O utilizador final pode ser um utilizador final militar, uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo referido no anexo IV ou que os bens podem ter uma utilização final militar, a menos que a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens e tecnologias referidos no n.º 1 ou a prestação da assistência técnica ou financeira conexa seja autorizada nos termos do artigo 3.º-B, n.º 1, alínea a)».

12 O artigo 3.º-A, n.º 1, desta decisão, dispõe:

«1. É proibido vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, bens e tecnologias que possam contribuir para o reforço militar e tecnológico da Rússia, ou o desenvolvimento do setor da defesa e da segurança, originários ou não da União, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia ou para utilização na Rússia».

13 O n.º 2 deste artigo 3.º-A reproduz o teor do artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 2014/512, alterada.

14 O n.º 7 deste mesmo artigo 3.º-A reproduz o teor do artigo 3.º, n.º 7, da Decisão 2014/512, alterada.

15 O artigo 3.º-B, n.º 1, da Decisão 2014/512 alterada, dispõe o seguinte:

«No que respeita às pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo IV, em derrogação dos artigos 3.º e 3.º-A da presente decisão, e sem prejuízo dos requisitos de autorização previstos no Regulamento (UE) 2021/821, as autoridades competentes dos Estados-Membros só podem autorizar a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação

de bens e tecnologias de dupla utilização e dos bens e tecnologias referidos no artigo 3.º-A da presente decisão, ou a prestação da assistência técnica ou financeira conexa, após terem determinado:

a) Que esses bens e tecnologias ou assistência técnica e financeira conexa são necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente; ou

b) Que esses bens e tecnologias ou assistência técnica e financeira conexa são devidos a título de contratos celebrados antes de 26 de fevereiro de 2022, ou de contratos acessórios necessários à sua execução, desde que a autorização seja solicitada antes de 1 de maio de 2022.»

16 O artigo 2.º, n.os 1, 2, 4 e 5, e o artigo 2.º-A, n.os 1, 2, 4 e 5, do Regulamento n.º 833/2014, alterado, reproduzem, em substância, o teor, respetivamente, do artigo 3.º, n.os 1, 2, 4 e 5, e do artigo 3.º-A, n.os 1, 2, 4 e 5, da Decisão 2014/512, alterada. De igual modo, o artigo 2.º, n.º 7, o artigo 2.º-A, n.º 7, e o artigo 2.º-B, do Regulamento n.º 833/2014, alterado, reproduzem, em substância, o teor, respetivamente, do artigo 3.º, n.º 7, do artigo 3.º-A, n.º 7, e do artigo 3.º-B, da Decisão 2014/512, alterada.

17 Em 25 de fevereiro de 2023, o Conselho adotou os atos iniciais, tendo o nome da recorrente sido incluído no ponto 499 das listas controvertidas de cada um desses atos.

18 Nos termos do considerando 10 da Decisão 2023/434, retomado no considerando 4 do Regulamento 2023/427, «[foram acrescentadas] 96 entradas [às listas controvertidas], ou seja, [às] lista[s] de entidades que apoiam diretamente o complexo industrial e militar da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia, relativamente às quais são impostas restrições mais rigorosas à exportação de bens e tecnologias de dupla utilização, bem como de bens e tecnologias que possam contribuir para o reforço tecnológico do setor da defesa e da segurança da Rússia.»

19 Por carta de 1 de março de 2023, a recorrente pediu que o Conselho lhe fornecesse as informações e provas que tinham servido de fundamento à adoção das medidas restritivas tomadas a seu respeito. A recorrente indicou ainda que se reservava o direito de apresentar observações e de pedir que o Conselho reapreciasse a decisão de incluir o seu nome nas listas controvertidas.

20 Uma vez que o Conselho não respondeu, a recorrente reiterou o seu pedido por carta de 17 de março de 2023.

21 Por carta de 31 de março de 2023, o Conselho indicou não estar obrigado a notificar as pessoas e entidades que figuram nas listas controvertidas dos motivos conducentes à sua inscrição nas mesmas, tendo igualmente referido que todas as informações que justificavam a inclusão do nome da recorrente nas listas em causa figuravam nos artigos 3.º e 3.º-B da Decisão 2014/512, alterada, nos artigos 2.º, 2.º-A e 2.º-B do Regulamento n.º 833/2014, alterado, bem como no considerando 10 da Decisão 2023/434 e no considerando 4 do Regulamento 2023/427.

II. Factos posteriores à interposição do recurso

22 Ao abrigo da Decisão (PESC) 2023/1217 do Conselho, de 23 de junho de 2023, que altera a Decisão 2014/512 (JO 2023, L 159 I, p. 451), e do Regulamento (UE) 2023/1214 do Conselho, de 23 de junho de 2023, que altera o Regulamento n.º 833/2014 (JO 2023, L 159 I, p. 1), as listas controvertidas foram alteradas, nomeadamente pelo aditamento do seguinte proémio:

«O presente anexo enumera as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que são utilizadores finais militares, que fazem parte do complexo militar-industrial da Rússia ou que têm ligações comerciais ou de outra natureza com o seu setor da defesa e da segurança, ou que de outro modo apoiam esse setor. Estas pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos contribuem para o reforço militar e tecnológico da Rússia ou para o desenvolvimento do seu setor da defesa e da segurança. Entre elas contam-se pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos de países terceiros que não a Rússia. A sua inclusão no presente anexo não implica qualquer atribuição de responsabilidade pelas suas ações à jurisdição em que operam.»

23 Em 20 de julho de 2023, o Conselho adotou o ato de julho de 2023.

24 Em 24 de julho de 2023, o Conselho enviou uma carta à recorrente na qual lhe comunicou que as medidas restritivas tomadas a seu respeito tinham sido prorrogadas.

25 Em 30 de novembro de 2023, a recorrente enviou uma carta ao Conselho, pedindo-lhe que reconsiderasse a sua decisão a respeito da prorrogação das referidas medidas e do acesso aos documentos em causa.

26 Em 29 de janeiro de 2024, o Conselho adotou o ato de janeiro de 2024, através do qual o nome da recorrente continuou a figurar nas listas controvertidas.

27 Em 30 de janeiro de 2024, o Conselho respondeu à carta da recorrente de 30 de novembro de 2023.

III. Pedidos das partes

28 A recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular os atos impugnados na parte em que esses atos inscrevem e mantêm o seu nome nas listas controvertidas;

– condenar o Conselho nas despesas do processo e a Comissão Europeia nas despesas relativas à sua intervenção.

29 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– a título subsidiário, caso os atos impugnados sejam anulados, manter a produção dos seus efeitos no tempo até ao termo do prazo de recurso previsto no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia ou, caso venha a ser interposto recurso, até à eventual negação de provimento a esse recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

IV. Questão de direito

A. Quanto à admissibilidade dos elementos de prova adicionais apresentados pela recorrente

30 Por carta de 19 de junho de 2024, a recorrente apresentou elementos de prova adicionais ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. O Conselho e a Comissão contestam a admissibilidade destes elementos de prova.

31 Há que recordar que, ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, a título excecional, as partes principais podem ainda apresentar ou oferecer provas antes do encerramento da fase oral ou antes da decisão do Tribunal Geral de decidir sem fase oral, desde que o atraso na apresentação desses elementos seja justificado.

32 No caso em apreço, há que constatar que a recorrente não apresentou elementos suscetíveis de justificar a apresentação intempestiva das provas adicionais em causa, que assumem a forma de documentos.

33 Ora, como salienta o Conselho, apoiado pela Comissão, todos estes documentos, com exceção dos que figuram nos anexos AE.9 e AE.11, foram publicados ou emitidos antes da apresentação da petição inicial. Quanto ao documento que figura no anexo AE.9, trata-se de uma licença emitida à recorrente em 9 de novembro de 2023. Do mesmo modo, o documento que figura no anexo AE.11 é uma carta datada de 27 de outubro de 2023 dirigida à recorrente, a seu pedido. Assim, a recorrente teve conhecimento desses documentos logo após a sua emissão e podia tê-los apresentado, o mais tardar, anexos ao seu segundo articulado de adaptação.

34 Nestas circunstâncias, há que considerar, ao abrigo do artigo 85.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que a recorrente não justificou a apresentação intempestiva destas provas adicionais em 19 de junho de 2024. Por conseguinte, estes elementos são inadmissíveis e não serão tidos em conta pelo Tribunal Geral na análise do presente recurso.

B. Quanto ao mérito

35 A recorrente invoca quatro fundamentos, relativos, o primeiro, à violação dos direitos de defesa e do direito à tutela jurisdicional efetiva, o segundo, à violação do dever de fundamentação, o terceiro, a um erro de apreciação e, o quarto, à violação do princípio da proporcionalidade.

36 O Tribunal Geral entende ser adequado começar por examinar o segundo fundamento e, em seguida, o primeiro, o terceiro e o quarto fundamentos.

1. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

37 A recorrente alega que o Conselho não apresentou nenhum motivo específico para justificar a inscrição do seu nome nas listas controvertidas e também não lhe comunicou os motivos concretos que o levaram a concluir que a recorrente era uma entidade que apoiava diretamente o complexo militar e industrial russo, pelo que a recorrente está impossibilitada de conhecer as razões pelas quais o seu nome foi inscrito nas listas em causa.

38 Segundo a recorrente, a leitura conjugada do considerando 10 da Decisão 2023/434, do artigo 3.º, n.º 7, do artigo 3.º-A, n.º 7, e do artigo 3.º-B da Decisão 2014/512, alterada, aos quais o Conselho se referiu nos seus articulados, não lhe permite compreender as razões pelas quais o seu nome foi inscrito nas listas controvertidas. Nada indica se o seu nome foi registado pelo facto de fornecer bens e tecnologias de dupla utilização ou bens e tecnologias suscetíveis de contribuir para o reforço militar e tecnológico da Rússia ou para o desenvolvimento do setor da defesa e da segurança.

39 A recorrente também afirma que o presente processo é diferente dos que estiveram na origem da jurisprudência citada pelo Conselho.

40 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta esta argumentação.

41 Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados […]». Além disso, resulta do artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») que o direito a uma boa administração inclui nomeadamente «a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar as suas decisões».

42 Cumpre recordar que o dever de fundamentar um ato lesivo, corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa, tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado indicações suficientes para determinar se o ato foi devidamente fundamentado ou se eventualmente enferma de um vício que permite impugnar a sua validade perante o juiz da União, e, por outro, permitir que este último fiscalize a legalidade do ato em questão (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 102 e jurisprudência referida).

43 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta deve ser adaptada à natureza do ato impugnado e ao contexto em que este foi adotado. Esta fundamentação deve deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do ato, para permitir ao interessado conhecer as justificações da medida adotada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto (v. Acórdão de 13 de setembro de 2018, DenizBank/Conselho, T-798/14, EU:T:2018:546, n.º 70 e jurisprudência referida).

44 Não é exigível que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito relevantes, uma vez que o caráter suficiente da fundamentação deve ser apreciado tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa. Em particular, por um lado, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito. Por outro lado, o grau de exatidão da fundamentação do ato deve ser proporcional às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo nas quais este deve ser adotado (v. Acórdãos de 27 de julho de

2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.os 103 e 104 e jurisprudência referida, e de 20 de setembro de 2023, Mordashov/Conselho, T-248/22, não publicado, EU:T:2023:573, n.os 46 e 47 e jurisprudência referida).

45 Importa salientar que, no caso em apreço, as disposições relevantes dos atos impugnados constituem, em relação à recorrente, medidas restritivas de caráter individual (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Almaz-Antey/Conselho, T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545, n.º 86).

46 Ora, da jurisprudência resulta que a fundamentação de um ato do Conselho que impõe uma medida restritiva não deve apenas identificar a base jurídica dessa medida, mas também as razões específicas e concretas pelas quais, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, o Conselho considerou que o interessado deve ser objeto da medida em questão (v. Acórdão de 3 de julho de 2014, National Iranian Tanker Company/Conselho, T-565/12, EU:T:2014:608, n.º 38; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 55).

47 Em primeiro lugar, importa recordar que todas as medidas restritivas em causa se inscrevem no contexto, conhecido da recorrente, de tensão internacional que precedeu a adoção das disposições relevantes da Decisão 2014/512, recordadas nos n.os 9 a 16, *supra*. Resulta dos considerandos 1 a 8 da Decisão 2014/512 que o objetivo declarado dessas medidas é aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise. A Decisão 2014/512 indica, assim, a situação de conjunto que conduziu à sua adoção e os objetivos gerais que esta decisão se propõe atingir (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 123).

48 Em segundo lugar, importa salientar que o artigo 3.º, n.os 1 e 2, e o artigo 3.º-A, n.os 1 e 2, da Decisão 2014/512, alterada, preveem, nas condições fixadas nessas disposições, a proibição da venda, fornecimento, transferência ou exportação de bens e tecnologias de dupla utilização e a proibição da prestação de assistência técnica, serviços de corretagem ou outros serviços, bem como a proibição da prestação de financiamento ou assistência financeira relacionados com os bens e tecnologias visados a qualquer pessoa, entidade ou organismo na Rússia. Por outro lado, por força do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 3.º-A, n.º 7, da referida decisão, em substância, nenhuma autorização que derrogue as proibições mencionadas é concedida quando o utilizador final possa ser um militar ou uma pessoa singular ou coletiva, uma entidade ou um organismo enumerado no anexo IV, ou quando os bens em questão se possam destinar a uma utilização final militar.

49 A este respeito, resulta do considerando 12 da Decisão 2022/327, pela qual o artigo 3.º e o artigo 3.º -A da Decisão 2014/512 foram alterados, que, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho considerou adequado tomar novas medidas restritivas em resposta às ações desestabilizadoras da Federação da Rússia. Neste contexto, o Conselho considerou que deviam ser previstas restrições adicionais à exportação, ao fornecimento ou à transferência de bens de dupla utilização e de determinados bens e tecnologias suscetíveis de contribuir para o reforço tecnológico do setor da defesa e da segurança russo.

50 Além disso, resulta do considerando 5 da Decisão (PESC) 2022/430 do Conselho, de 15 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/512 (JO 2022, L 87 I, p. 56), que, tendo em conta o agravamento da situação na Ucrânia, o Conselho considerou necessário reforçar as restrições à exportação de produtos de dupla utilização e de produtos referidos no artigo 3.º-A da Decisão 2014/512, alterada.

51 Além disso, como foi recordado no n.º 18, *supra*, resulta do considerando 10 da Decisão 2023/434 e do considerando 4 do Regulamento 2023/427 que 96 menções, entre as quais a da recorrente, foram acrescentadas às listas controvertidas enquanto entidades que apoiam diretamente o complexo militar e industrial da Federação da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia.

52 Quanto aos atos de julho de 2023 e de janeiro de 2024 (a seguir, conjuntamente, «atos de manutenção»), esta afirmação é reforçada pela redação do proémio do anexo IV da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014, conforme alterados, respetivamente, pela Decisão 2023/1217 e pelo Regulamento 2023/1214, texto esse que é citado no n.º 22, *supra*.

53 Ora, deve considerar-se que as razões específicas e concretas pelas quais o Conselho considerou, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que a recorrente devia ser objeto das medidas em causa, na aceção da jurisprudência mencionada no n.º 46, *supra*, correspondem, no caso vertente, aos critérios fixados nas disposições pertinentes dos atos impugnados.

54 Por conseguinte, o nome da recorrente foi incluído nas listas controvertidas por preencher as condições específicas e concretas previstas nas disposições relevantes e nos considerandos dos atos impugnados, a saber, o facto de ser considerada como uma entidade que apoia diretamente o complexo militar e industrial russo.

55 A este respeito, recorde-se que o facto se recorrer às mesmas considerações para adotar medidas restritivas que visam várias pessoas não exclui que as referidas considerações constituam uma fundamentação suficientemente específica para cada uma das pessoas em causa (v. Acórdão de 13 de setembro de 2018, Vnesheconombank/Conselho, T-737/14, não publicado, EU:T:2018:543, n.º 76 e jurisprudência referida).

56 Com efeito, como foi recordado nos n.ºs 18 e 51, *supra*, resulta do considerando 10 da Decisão 2023/434 e do considerando 4 do Regulamento 2023/427 que foram acrescentadas 96 menções às listas controvertidas. É indicado no referido considerando 10 que nessas listas são inscritas «entidades que apoiam diretamente o complexo industrial e militar da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia, relativamente às quais são impostas restrições mais rigorosas à exportação de bens e tecnologias de dupla utilização, bem como de bens e tecnologias que possam contribuir para o reforço tecnológico do setor da defesa e da segurança da Rússia.» Estas restrições estão previstas no artigo 3.º, n.º 7, e no artigo 3.º-A, n.º 7, da referida decisão.

57 Ora, tendo em conta o contexto político à data da adoção das medidas restritivas em causa e a importância de impedir as entidades que apoiam diretamente o complexo militar e industrial da Federação da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia de adquirirem bens de dupla utilização ou bens mencionados no artigo 3.º-A da Decisão 2014/512, alterada, tendo em conta o objetivo dessas medidas, que é aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise, a escolha do Conselho de adotar tais medidas contra entidades pertencentes ao setor das telecomunicações pode ser facilmente compreendida à luz do objetivo declarado das medidas em questão (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Almaz-Antey/Conselho, T-515/15, não publicado, EU:T:2018:545, n.º 96 e jurisprudência referida).

58 Daqui resulta que, no contexto do estabelecimento das restrições adicionais previstas no artigo 3.º, n.º 7, e no artigo 3.º-A, n.º 7, da Decisão 2014/512, alterada, a recorrente estava em condições de compreender que tinha sido inscrita nas listas controvertidas por ser considerada uma entidade

que apoiava diretamente o complexo militar e industrial da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia, tendo em conta que a recorrente era uma das principais operadoras de rede móvel e de telecomunicações na Rússia, bem como atendendo ao contexto político no momento da adoção dos atos impugnados.

59 A este respeito, como alega o Conselho nos seus articulados, a recorrente viu serem-lhe impostas restrições relativamente aos bens de dupla utilização e a certos bens e tecnologias suscetíveis de contribuir para o reforço tecnológico do setor russo da defesa e da segurança, com vista a evitar que a recorrente pudesse adquirir esses bens e que, utilizando-os, ajudasse a agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia, quer prestando serviços de telecomunicações ao exército russo, quer oferecendo serviços de telecomunicações aos clientes civis nas zonas da Ucrânia ocupadas pela Federação da Rússia.

60 Do mesmo modo, a razão que justificou a prorrogação dessas medidas, através de atos de manutenção, podia facilmente ser entendida à luz dos considerandos 2 e 3 desses atos, bem como do proémio do anexo IV, que reiteram a condenação da guerra de agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia. Devido à continuação das ações ilegais, havia que manter as medidas impostas e tomar medidas adicionais.

61 Tendo em conta o que precede, há que declarar que o Conselho não violou o dever de fundamentação e, consequentemente, julgar o segundo fundamento improcedente.

2. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito a uma tutela jurisdicional efetiva

a) Quanto à admissibilidade

62 Sem suscitar expressamente uma exceção de inadmissibilidade, o Conselho alega que o primeiro fundamento é pouco estruturado e pode ser considerado como não conforme com as exigências do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo.

63 A este respeito, há que começar por recordar que, nos termos do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, a petição deve indicar o objeto do litígio e uma exposição sumária dos fundamentos, sendo que esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização, eventualmente sem nenhuma outra informação adicional (Acórdão de 7 de março de 2017, United Parcel Service/Comissão, T-194/13, EU:T:2017:144, n.º 191).

64 Há que recordar também que, para que um recurso no Tribunal Geral seja admissível, é necessário, designadamente, que os elementos essenciais de facto e de direito em que se baseia resultem, pelo menos sumariamente, mas de um modo coerente e compreensível, do texto da própria petição (Acórdão de 7 de março de 2017, United Parcel Service/Comissão, T-194/13, EU:T:2017:144, n.º 192).

65 Cumpre constatar que os elementos de facto e direito em que a recorrente baseia a primeira parte do seu segundo fundamento são imediatamente inteligíveis com a leitura da petição. Com efeito, a petição expõe os elementos de direito que a recorrente invoca, bem como, ainda que de forma concisa, mas suficiente, os elementos factuais em que a mesma se baseia, nomeadamente os elementos relativos à circunstância de nunca ter sido informada ou ouvida quanto à inscrição do

seu nome nas listas controvertidas. Nos seus articulados, o Conselho pôde de igual modo responder a esta argumentação. O Tribunal Geral também conseguiu identificar a argumentação da recorrente. Daqui resulta que o primeiro fundamento é admissível.

b) Quanto ao mérito

66 A recorrente alega que o Conselho violou a obrigação de notificação e o seu direito a ser ouvida. Indica que não foi informada da inscrição do seu nome nas listas controvertidas e que nem foi publicado um aviso no *Jornal Oficial da União Europeia* nem o Conselho lhe comunicou individualmente os atos impugnados.

67 A recorrente alega, em especial, que o Conselho não lhe deu a possibilidade de apresentar observações e que a comunicação dos elementos de prova em apoio da sua inscrição nas listas controvertidas, que só ocorreu na contestação, é ilegal.

68 A recorrente acrescenta, nos seus articulados de adaptação, que, quando os atos de manutenção foram adotados o Conselho não lhe deu a possibilidade de apresentar as suas observações sobre a renovação das medidas restritivas tomadas a seu respeito e defende que os elementos de prova devem ser declarados inadmissíveis para efeitos da determinação do mérito dos atos impugnados. A título subsidiário, no seu primeiro articulado de adaptação, a recorrente indica que, se o Tribunal Geral considerar que o Conselho não estava obrigado a comunicar-lhe, antes da adoção do ato de julho de 2023, a intenção de manter o seu nome nas listas controvertidas e a transmitir-lhe os elementos que serviram de base a esse ato, então a recorrente suscita uma exceção de ilegalidade da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014, por força do artigo 277.º TFUE.

69 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta esta argumentação.

70 Há que recordar que o direito a ser ouvido em todos os processos, previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, e que é parte integrante do respeito dos direitos de defesa, garante a qualquer pessoa a possibilidade de dar a conhecer, de forma útil e efetiva, o seu ponto de vista durante o procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v., neste sentido, Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 75 e jurisprudência referida).

71 No âmbito de um procedimento de adoção da decisão de inscrição ou de manutenção do nome de uma pessoa na lista que figura no anexo de um ato que impõe medidas restritivas, o respeito dos direitos de defesa exige que a autoridade competente da União comunique à pessoa interessada os elementos de que dispõe contra essa pessoa e com base nos quais a autoridade em causa prevê fundamentar a sua decisão. Quando faz esta comunicação, a autoridade competente da União deve permitir que a pessoa em causa dê utilmente a conhecer o seu ponto de vista sobre os motivos contra si invocados (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 111 e 112).

72 O artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite, todavia, limitações ao exercício dos direitos por ela consagrados, desde que essa limitação diga respeito ao conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, no respeito do princípio da proporcionalidade, essa limitação seja necessária e responda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que os direitos de defesa podem estar

sujeitos a limitações ou derrogações, nomeadamente no domínio das medidas restritivas adotadas no contexto da política externa e de segurança comum (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 77 e jurisprudência referida).

73 Além disso, a existência de uma violação dos direitos de defesa deve ser apreciada em função das circunstâncias específicas de cada caso concreto, nomeadamente da natureza do ato em causa, do contexto em que foi adotado e das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 102 e jurisprudência referida).

74 Há ainda que recordar que o juiz da União distingue, por um lado, a inscrição inicial do nome de uma pessoa nas listas em causa e, por outro, a manutenção do nome dessa pessoa nas referidas listas (v., neste sentido, Acórdão de 30 de abril de 2015, Al-Chihabi/Conselho, T-593/11, EU:T:2015:249, n.º 40).

75 É à luz destes princípios jurisprudenciais que importa analisar o presente fundamento.

1) Quanto aos atos iniciais

76 Em primeiro lugar, quanto ao argumento da recorrente no sentido de que o Conselho a devia ter notificado individualmente dos atos impugnados pelo facto de estes preverem medidas restritivas a seu respeito, há que salientar que, embora a circunstância de os referidos atos não terem sido individualmente comunicados possa ter incidência na fixação do momento a partir do qual o prazo de recurso começa a correr, a mesma não justifica, por si só, a anulação dos atos em causa. A este respeito, a recorrente não invoca nenhum argumento que demonstre que, no caso em apreço, o facto de esses atos não lhe terem sido individualmente comunicados teve como consequência uma violação dos seus direitos que justifique a anulação dos mesmos na parte em que lhe dizem respeito (v., neste sentido, Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 82 e jurisprudência referida).

77 Em segundo lugar, quanto à questão de saber se o direito a ser ouvido foi respeitado, resulta da jurisprudência que, no caso de uma decisão inicial de inscrição do nome de uma pessoa ou de uma entidade numa lista de pessoas e de entidades cujos fundos são congelados, o Conselho não tem de comunicar previamente à pessoa ou entidade em causa os motivos em que fundamenta essa inscrição. Com efeito, para não comprometer a sua eficácia, tal medida deve, pela sua própria natureza, poder beneficiar de um efeito surpresa e ser imediatamente aplicada. Mediante pedido dirigido ao Conselho, a pessoa ou entidade em causa também tem o direito de fazer valer o seu ponto de vista a propósito desses elementos depois de o ato ter sido adotado (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 80 e jurisprudência referida).

78 Tal derrogação ao direito fundamental a ser ouvido durante o procedimento que precede a adoção de medidas restritivas é justificada pela necessidade de assegurar a eficácia das medidas de congelamento de fundos e, em última análise, por considerações imperiosas relacionadas com a segurança ou com a condução das relações internacionais da União e dos seus Estados-Membros (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 81 e jurisprudência referida).

79 Além disso, importa recordar que nem as disposições relevantes dos atos que estabelecem medidas restritivas nem o princípio geral do respeito dos direitos de defesa conferem aos interessados o direito a uma audição formal, bastando uma possibilidade de apresentação de observações por escrito (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 75 e jurisprudência referida).

80 No caso em apreço, como alegou o Conselho nos seus articulados e na audiência, cumpre observar que os atos iniciais deviam beneficiar de um efeito surpresa a fim de garantirem a sua eficácia e de evitarem que a recorrente pudesse, nomeadamente, obter autorizações de exportação dos bens e tecnologias referidos nos artigos 3.º e 3.º-A da Decisão 2014/512, alterada, ou celebrar contratos que dessem lugar à aplicação de uma das exceções previstas no artigo 3.º-B, n.º 1, da referida decisão. Por conseguinte, o Conselho não estava obrigado a ouvir a recorrente antes da sua inscrição inicial, na aceção da jurisprudência referida no n.º 79, *supra*, pelo que não houve violação do seu direito a ser ouvida a este respeito.

81 Em terceiro lugar, quanto ao facto de o Conselho não ter comunicado os motivos que justificaram a adoção de medidas restritivas aplicáveis à recorrente antes da respetiva adoção, resulta da jurisprudência referida no n.º 77, *supra*, que, a pedido da recorrente, e uma vez que as restrições impostas ao abrigo das disposições relevantes dos atos iniciais constituem medidas restritivas com alcance individual em relação à mesma, o Conselho estava obrigado a comunicar-lhe os motivos da aplicação dessas medidas imediatamente após a adoção dos referidos atos.

82 A este respeito, o direito à tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, exige que o interessado possa conhecer os motivos em que se baseia a decisão tomada contra ele, quer através da leitura da própria decisão, quer através da comunicação, a seu pedido, dos referidos motivos, sem prejuízo do poder do tribunal competente para exigir que a autoridade em causa os comunique, para permitir que o interessado defenda os seus direitos nas melhores condições possíveis e decida com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao tribunal competente, bem como para que este tenha todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 100 e jurisprudência referida).

83 No caso em apreço, resulta dos autos que, na sequência das cartas da recorrente de 1 e 17 de março de 2023, o Conselho respondeu, por carta de 31 de março de 2023, que todas as informações que justificavam a inscrição do seu nome nas listas controvertidas figuravam no considerando 10 da Decisão 2023/434 e nos artigos 3.º e 3.º-B da Decisão 2014/512, alterada, bem como no considerando 4 e nos artigos 2.º, 2.º-A e 2.º-B do Regulamento n.º 833/2014, alterado.

84 Assim, há que salientar que o fundamento invocado pelo Conselho para impor as medidas restritivas contra a recorrente, que figura nas disposições relevantes dos próprios atos iniciais, consiste, no essencial, na circunstância de esta última ser uma entidade que apoia diretamente o complexo militar e industrial russo.

85 Por conseguinte, como resulta do n.º 58, *supra*, a recorrente pôde compreender os motivos pelos quais o seu nome foi inscrito nas listas controvertidas, o que lhe permitiu defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se era útil recorrer ao juiz competente, na aceção da jurisprudência referida no n.º 82, *supra*.

2) Quanto aos atos de manutenção

86 Tratando-se de uma decisão que consiste em manter medidas restritivas contra uma pessoa que já é visada pelas mesmas, o Conselho é obrigado a comunicar a essa pessoa os elementos de que dispõe para fundamentar a sua decisão e deve permitir que esta dê a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os motivos contra si invocados, antes que a referida decisão seja adotada. O respeito desta dupla obrigação processual deve preceder a adoção da decisão em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 62 e jurisprudência referida, e de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.ºs 111 a 113 e jurisprudência referida).

87 No entanto, há que observar que existe um direito a ser ouvido previamente à adoção de atos que mantêm medidas restritivas em relação a pessoas já visadas por essas medidas nos casos em que o Conselho tiver imputado novos elementos às pessoas em causa e não quando a manutenção em causa for baseada nos mesmos fundamentos que justificaram a adoção do ato inicial de aplicação das medidas restritivas em causa (Acórdãos de 28 de julho de 2016, Tomana e o./Conselho e Comissão, C-330/15 P, não publicado, EU:C:2016:601, n.º 67, e de 7 de junho de 2023, Shakutin/Conselho, T-141/21, não publicado, EU:T:2023:303, n.º 74).

88 Assim, ainda que a decisão de manter a inscrição do nome da recorrente nas listas controvertidas, tomada nos atos de manutenção, se baseie, como no caso em apreço, nos mesmos fundamentos que justificaram a adoção dos atos iniciais de imposição das medidas restritivas em questão, o Conselho, ao proceder à reapreciação periódica das medidas restritivas impostas à recorrente, está obrigado a comunicar-lhe os elementos novos com base nos quais eventualmente reatualizou as informações relativas à sua situação pessoal e à situação no país terceiro em causa, bem como a recolher as suas observações sobre esses elementos antes de adotar uma decisão de manutenção (v. Acórdão de 7 de junho de 2023, Shakutin/Conselho, T-141/21, não publicado, EU:T:2023:303, n.º 76 e jurisprudência referida).

89 Ora, no caso em apreço, os fundamentos dos atos de manutenção não diferem dos fundamentos dos atos iniciais, pelo que, ao abrigo da jurisprudência referida no n.º 86, *supra*, o Conselho não tinha a obrigação de ouvir a recorrente antes da sua adoção.

90 Por conseguinte, deve ser rejeitado o argumento da recorrente segundo o qual o Conselho errou ao não lhe ter comunicado os fundamentos dos atos de manutenção. Do mesmo modo, por força da jurisprudência mencionada nos n.ºs 86 e 87, *supra*, no caso em apreço, não incumbia ao Conselho informar a recorrente da sua intenção de manter o seu nome nas listas controvertidas.

91 Além disso, importa salientar que, por um lado, por carta de 24 de julho de 2023, o Conselho respondeu ao pedido da recorrente, de 13 de junho de 2023, no sentido de que o seu nome fosse suprimido das listas controvertidas. Nessa carta, o Conselho indicou que a razão da inclusão do nome da recorrente nas referidas listas, a saber, o facto de esta apoiar diretamente o complexo militar-industrial russo na sua guerra de agressão contra a Ucrânia, tinha sido claramente indicada nas disposições pertinentes dos atos de manutenção e no considerando 10 da Decisão 2023/434. Dado que os argumentos invocados pela recorrente eram, no essencial, um resumo dos argumentos expostos na petição inicial do presente processo, o Conselho remeteu para a consulta da contestação. Por outro lado, o Conselho informou a recorrente de que tinha decidido manter o seu nome nas listas controvertidas e de que podia apresentar novas observações até 1 de dezembro de 2023.

92 No que respeita ao ato de janeiro de 2024, por carta de 30 de janeiro de 2024, o Conselho respondeu à correspondência da recorrente datada de 6 de dezembro de 2023, sublinhando que, pelas razões expostas nas suas observações que figuram no primeiro articulado de adaptação, os argumentos expostos na referida correspondência de 6 de dezembro de 2023 não tinham fundamento.

93 O Conselho recordou, nomeadamente, por um lado, que, mesmo que não dispusesse de um dossiê de provas distinto a respeito da recorrente, tal não significava que, quando incluiu o nome desta nas listas controvertidas, o Conselho ignorasse as informações geralmente disponíveis no domínio público sobre as suas atividades e sobre os seus contratos anteriores com o exército russo, tendo, por outro lado, recordado que os documentos pedidos já tinham sido comunicados à recorrente e anexados à contestação no presente processo.

94 Além disso, no que respeita ao argumento da recorrente, em que esta última acusa o Conselho de só lhe ter comunicado a documentação em apoio da manutenção da sua inscrição nas listas controvertidas na contestação, há que salientar que, por um lado, essa documentação, notificada em 10 de julho de 2024, não corresponde a «novos elementos», na aceção da jurisprudência referida no n.º 87, *supra*, uma vez que a manutenção do nome da recorrente se baseia nos mesmos fundamentos que os que serviram de base à sua inscrição inicial. Por outro lado, no que respeita aos atos de manutenção, a comunicação dessa documentação ocorreu, em todo o caso, num prazo razoável, que, nas circunstâncias específicas do caso concreto, era suficiente para permitir à recorrente fazer valer os seus direitos de defesa.

95 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente na íntegra.

96 Por outro lado, no que respeita à exceção de ilegalidade suscitada a título subsidiário pela recorrente e que visa a Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014, a recorrente alega que esses atos são ilegais caso sejam interpretados no sentido de que o Conselho podia decidir continuar a incluir o nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas controvertidas, sem comunicar previamente os fundamentos dessa decisão nem a sua intenção de o fazer. A este respeito, como o Conselho admite, decorre do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta que o direito a ser ouvido deve ser respeitado em qualquer processo suscetível de conduzir a um ato lesivo, mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente essa formalidade (v. Acórdão de 12 de maio de 2022, Boshab/Conselho, C-242/21 P, não publicado, EU:C:2022:375, n.º 62 e jurisprudência referida). Todavia, como resulta dos n.os 87 e 90, *supra*, o direito a ser ouvido antes da adoção de atos que mantenham medidas restritivas contra pessoas já visadas por essas medidas não se aplica num caso em que a referida manutenção se baseia nos mesmos fundamentos que justificaram a adoção do ato inicial de imposição das medidas restritivas em questão.

97 Daqui resulta que o direito da recorrente a ser ouvida devia ser respeitado, mesmo que os atos impugnados não conferissem expressamente esse direito, pelo que a presente exceção de ilegalidade deve ser julgada improcedente.

3. Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro de interpretação

98 A recorrente alega que o Conselho não demonstrou que a inclusão do seu nome nas listas controvertidas assentava numa base factual suficiente.

99 Em primeiro lugar, resulta do considerando 10 da Decisão 2023/434 que o Conselho se baseou na presunção de que a recorrente apoia diretamente o complexo militar e industrial da Federação da Rússia na sua guerra de agressão contra a Ucrânia. Ora, a recorrente salienta que cabe ao Conselho fazer prova de que a mesma apoia o referido complexo militar e industrial. Ora, quando lhe é apresentado um pedido nesse sentido, o Conselho é obrigado a comunicar todos os elementos em que os atos adotados se baseiam. Contudo, alegadamente o Conselho não cumpriu as referidas obrigações.

100 Com efeito, a recorrente contesta ser uma entidade que presta apoio direto ao complexo militar e industrial da Federação da Rússia na sua guerra contra a Ucrânia e alega que, apesar dos seus pedidos reiterados, o Conselho não transmitiu nenhum elemento que sustente esta afirmação.

101 Em segundo lugar, na réplica, em resposta aos elementos apresentados pelo Conselho e anexos à contestação, a recorrente indica que, uma vez que certos artigos de imprensa são anteriores aos atos impugnados, caso o Conselho os tivesse na sua posse, então este último não cumpriu a sua obrigação de comunicar os elementos de prova que estavam à sua disposição. Se assim não fosse, os elementos de prova não podiam consistir numa justificação *a posteriori*.

102 Em terceiro lugar, segundo a recorrente, os elementos de prova anexos à contestação não clarificam os critérios da sua inscrição nas listas controvertidas sendo que, em razão da sua apresentação intempestiva na fase da contestação e da sua falta de fiabilidade, não são admissíveis.

103 Em quarto lugar, a recorrente contesta que os elementos de prova apresentados pelo Conselho sejam suficientes para demonstrar que a mesma presta um apoio direto ao complexo militar e industrial da Federação da Rússia.

104 Primeiro, a recorrente contesta que a prestação de serviços de itinerância nas regiões de Kherson, Zaporíjia, Donetsk, Luhansk e na Crimeia facilite a integração destas regiões na Federação da Rússia. Os artigos de imprensa que o Conselho transmitiu não provam o contrário.

105 Segundo, a recorrente contesta prestar serviços de telecomunicações na Crimeia e vender cartões SIM. Contesta igualmente a fiabilidade das capturas de ecrã de artigos de imprensa e de páginas Internet que o Conselho apresentou para sustentar esta alegação.

106 Terceiro, a recorrente contesta ter instalado infraestruturas na região de Kharkiv. A este respeito, os excertos de artigos em que o Conselho se baseou não constituem elementos de prova fiáveis.

107 Quarto, a recorrente contesta a alegação do Conselho segundo a qual esta celebrou contratos com as autoridades militares russas, o que prova a existência de um elo estreito com as mesmas. A este respeito, a recorrente alega, por um lado, que a página Internet mencionada pelo Conselho não é uma página Internet oficial da qual conste o repertório dos contratos celebrados pelo Estado russo e, por outro lado, que os contratos enumerados nos documentos transmitidos pelo Conselho são anteriores à invasão da Ucrânia e que o seu objeto não está relacionado com operações militares.

108 Além disso, a recorrente apresenta, anexo ao primeiro articulado de adaptação, um relatório de auditoria no qual essa auditoria refuta a alegação do Conselho segundo a qual a recorrente tem infraestruturas na região de Kharkiv. Além disso, em seu entender, por um lado, o facto de esse relatório ter sido preparado para efeitos do processo no Tribunal Geral não afeta a sua fiabilidade

e, por outro, a leitura que o Conselho faz dele é especulativa. Em contrapartida, a recorrente entende que as alegações do Conselho relativas a essas infraestruturas se baseiam exclusivamente em elementos de prova provenientes da mesma fonte e são pouco credíveis.

109 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta esta argumentação.

110 Segundo jurisprudência constante, embora seja verdade que o Conselho dispõe de um certo poder de apreciação para determinar caso a caso se os critérios jurídicos em que se baseiam as medidas restritivas em causa estão preenchidos, não é menos verdade que os órgãos jurisdicionais da União devem assegurar uma fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União (v. Acórdãos de 3 de julho de 2014, National Iranian Tanker Company/Conselho, T-565/12, EU:T:2014:608, n.os 54 e 55 e jurisprudência referida, e de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, não publicado, EU:T:2022:674, n.º 61 e jurisprudência referida).

111 Além disso, importa recordar que a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige, designadamente, que o juiz da União se assegure de que a decisão através da qual foram adotadas ou mantidas medidas restritivas, que reveste um alcance individual para a pessoa ou entidade em causa, assenta numa base factual suficientemente sólida. Tal implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que a referida decisão se baseia, para que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, mas ao invés incida na questão de saber se tais motivos, ou se pelo menos um deles, que tenha, por si só, sido considerado suficiente para servir de base à decisão em causa, têm fundamento (Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119).

112 A apreciação da fundamentação destes motivos deve ser feita através da análise dos elementos de prova e da informação, não de forma isolada, mas sim no contexto os mesmos em que se inserem. Com efeito, o Conselho respeita a distribuição do ónus da prova se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer uma ligação suficiente entre a pessoa sujeita a uma medida restritiva e o regime ou, em geral, as situações combatidas (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 124).

113 É à autoridade competente da União que cabe, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (v. Acórdão de 15 de junho de 2017, Kiselev/Conselho, T-262/15, EU:T:2017:392, n.º 63 e jurisprudência referida).

114 A fiscalização da legalidade substantiva, que incumbe ao Tribunal Geral, deve além disso ser efetuada, em especial no que respeita ao contencioso relativo às medidas restritivas, à luz, não só dos elementos que constam dos fundamentos dos atos controvertidos, mas também dos elementos fornecidos pelo Conselho ao Tribunal Geral, em caso de impugnação, com vista a demonstrar o mérito dos factos alegados (v., neste sentido, Acórdão de 22 de abril de 2021, Conselho/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, n.º 64).

115 É à luz destes princípios que a procedência dos argumentos da recorrente deve ser examinada.

a) Quanto aos atos iniciais

116 No que respeita aos atos iniciais, há que determinar, em primeiro lugar, se os elementos apresentados pelo Conselho e anexos aos seus articulados podiam ser utilizados para fundamentar a inscrição do nome da recorrente nas listas controvertidas e, em segundo lugar, se o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que a recorrente apoiava diretamente o complexo militar e industrial russo.

117 A este respeito, importa desde logo observar que o Conselho se baseia em quatro alegações, a saber, primeiro, a recorrente prestava serviços de itinerância nas regiões de Donetsk, de Louhansk, de Zaporijia, de Kherson e na Crimeia, segundo, prestava serviços de telecomunicações na Crimeia, terceiro, dispunha de infraestruturas na região de Kharkiv e, quarto, celebrou contratos de prestação de serviços de telecomunicações com o exército russo.

1) Quanto à possibilidade de o Conselho se referir a elementos de prova apresentados na fase da contestação

118 Antes de mais, no que respeita ao fundamento invocado pelo Conselho em apoio da inscrição do nome da recorrente nas listas controvertidas segundo o qual esta última apoia diretamente o complexo industrial e militar da Federação da Rússia, há que constatar que, na sequência do pedido da recorrente, o Conselho lhe respondeu que todas as informações que justificavam a referida inscrição figuravam nas disposições pertinentes dos atos iniciais. Com efeito, o Conselho só apresentou esses elementos de prova na fase da contestação. Assim, há que determinar se o Conselho se podia referir a estes elementos.

119 Resulta da jurisprudência que a não comunicação pelo Conselho dos elementos com base nos quais incluiu uma pessoa numa lista de medidas restritivas não é suscetível de violar os direitos de defesa dessa pessoa quando esses elementos constituírem um contexto conhecido, ou seja, se estiverem publicamente acessíveis e, portanto, se for possível presumir que os mesmos são do conhecimento de todos (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho, C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.º 37, e de 25 de março de 2015, Central Bank of Iran/Conselho, T-563/12, EU:T:2015:187, n.ºs 85 e 97).

120 Ora, no caso em apreço, pode presumir-se que é conhecido de todos que uma das maiores operadoras de telecomunicações da Federação da Rússia, como a recorrente, o que esta última não contesta, participa em tempo de guerra no apoio direto ao complexo militar e industrial do referido país.

121 No entanto, a recorrente contesta que, para sustentar a alegação de que apoia diretamente o complexo industrial e militar russo, o Conselho tenha apresentado vários elementos de prova anexos à contestação.

122 A este respeito, há que salientar que o Conselho não estava obrigado a comunicar à recorrente elementos documentais nos quais a decisão inicial de incluir o seu nome nas listas controvertidas se baseava, dado que era possível presumir que os factos alegados eram do conhecimento de todos, como indicado no n.º 120, *supra*. Por conseguinte, o Conselho não estava obrigado a fornecer elementos documentais ou de prova a este respeito (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho, C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.º 38, e de 25 de março de 2015, Central Bank of Iran/Conselho, T-563/12, EU:T:2015:187, n.º 97).

123 Assim, embora, em princípio, nas suas decisões, o Conselho tenha de demonstrar a exatidão dos factos que fundamentam a inscrição de uma pessoa nas listas de medidas restritivas, tal não é o caso quando alega factos conhecidos de todos, cuja exatidão a pessoa visada pelas medidas restritivas poderá impugnar perante o Tribunal Geral. Nesta situação, decorre do princípio da igualdade de armas que o Conselho tem o direito de apresentar ao Tribunal Geral documentos, geralmente disponíveis no domínio público, para comprovar a exatidão do facto conhecido de todos, que não foi demonstrada na decisão que é impugnada perante o Tribunal Geral, permitindo assim a este último examinar esse facto e a respetiva exatidão com base em elementos concretos e decidir a respeito da impugnação levada a cabo pela recorrente (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 10 de novembro de 2011, LG Electronics/IHMI, C-88/11 P, não publicado, EU:C:2011:727, n.os 27 a 29 e jurisprudência referida).

124 Com efeito, como o Conselho salientou na audiência e nos seus articulados, este último não ignorava o contexto geral ou as informações geralmente disponíveis no domínio público que diziam respeito às entidades que decidiu inscrever nas listas controvertidas, nomeadamente a recorrente. Assim, no caso em apreço, embora não tivesse um dossiê de provas quando adotou os atos iniciais, o Conselho podia, em caso de impugnação, referir-se a elementos geralmente disponíveis no domínio público para fundamentar as suas alegações a respeito de um facto que se podia presumir ser do conhecimento de todos.

2) Quanto à apreciação dos factos

125 Há que examinar, num primeiro momento, as alegações da recorrente a respeito da fiabilidade de certos elementos de prova e, num segundo momento, se o Conselho fez uma apreciação errada dos factos.

i) Quanto à natureza fiável dos elementos de prova

126 Quanto à credibilidade dos elementos de prova, parcialmente contestada pela recorrente, importa recordar que, dado que não têm poderes de inquérito em países terceiros, as autoridades da União têm, de facto, de basear a sua apreciação em fontes de informação acessíveis ao público, relatórios, artigos de imprensa, relatórios de serviços secretos ou outras fontes de informação semelhantes (Acórdãos de 14 de março de 2018, Kim e o./Conselho e Comissão, T-533/15 e T-264/16, EU:T:2018:138, n.º 107, e de 16 de dezembro de 2020, Haswani/Conselho, T-521/19, não publicado, EU:T:2020:608, n.º 142).

127 A este respeito, seria excessivo e desproporcionado exigir que o Conselho realizasse, ele próprio, investigações no terreno sobre a veracidade de factos transmitidos por numerosos meios de comunicação social (Acórdãos de 25 de janeiro de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Conselho, T-255/15, não publicado, EU:T:2017:25, n.º 148, e de 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 59).

128 Além disso, a atividade do juiz da União rege-se pelo princípio da livre apreciação das provas, sendo que o único critério para apreciar o valor das provas apresentadas reside na credibilidade das mesmas. A este respeito, para apreciar o valor probatório de um documento, é necessário verificar a verosimilhança da informação nele contida, tendo em conta, nomeadamente, a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração e o seu destinatário, e colocar a questão se

saber se, pelo seu conteúdo, esse documento se afigura razoável e fidedigno (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 114 e jurisprudência referida).

129 No caso em apreço, a recorrente contesta a fiabilidade de certos elementos de prova em que o Conselho se baseia.

130 Em especial, primeiro, no que respeita à prestação de serviços de telecomunicações, nomeadamente de itinerância, na Crimeia, a recorrente alega que o sítio Internet «*Fans de Megafon*» e a página Internet «*Help-Desk Megafon*», que referem que a recorrente presta serviços Internet na Crimeia, não são fiáveis tendo em conta que têm uma fonte não oficial; segundo, no que respeita à presença das suas infraestruturas na região de Kharkiv, a recorrente contesta o valor probatório do artigo, datado de 25 de abril de 2022, do *think tank* (grupo de reflexão) especializado na Europa Central e Oriental, *Centre for Eastern Studies*, bem como do artigo do jornal em linha *Ukrainska Pravda*, datado de 24 de abril de 2022, dado que essas publicações não mencionam as suas fontes e a sua independência é discutível; terceiro, no que respeita à ligação entre a recorrente e o exército russo, a recorrente alega que os excertos de uma página Internet que contém listas de contratos para serviços de telecomunicações celebrados entre a recorrente e o exército russo entre 2013 e 2021 não provêm de uma página Internet oficial.

131 Ora, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.os 126 a 128, *supra*, as provas utilizadas pelo Conselho provêm de fontes variadas e são constituídas, nomeadamente, por artigos de imprensa, sendo que todas essas provas estão acessíveis ao público.

132 Assim, no que respeita aos artigos provenientes das páginas Internet «*Fans de Megafon*» e «*Help-Desk Megafon*», bem como ao excerto da página Internet que contém a lista dos contratos celebrados entre a recorrente e o exército russo, as alegações formuladas pela recorrente, segundo as quais essas fontes não são credíveis dado que não se trata de páginas provenientes dos seus sítios Internet oficiais, devem ser afastadas uma vez que não há elementos que ponham em causa a fiabilidade de tais fontes.

133 Do mesmo modo, no que respeita aos artigos do *Centre for Eastern Studies* e do jornal *Ukrainska Pravda*, o argumento da recorrente segundo o qual estes dois artigos, um dos quais é uma reprodução do outro, não mencionam as respetivas fontes e são de independência duvidosa, não é sustentado por outros elementos concretos a não ser o relatório de auditoria elaborado a pedido da demandante, que, todavia, foi redigido com base nos dados fornecidos por esta última. Mais especificamente, o *Centre for Eastern Studies* é um instituto de investigação independente estabelecido num Estado-Membro, em Varsóvia (Polónia), e nada permite pôr em causa a credibilidade dos artigos que publica. Por conseguinte, as afirmações da recorrente não permitem pôr em causa a fiabilidade destes elementos de prova.

134 Por outro lado, a recorrente não contesta a prestação de serviços de itinerância para servir os seus clientes nas regiões de Donetsk, Louhansk, de Zaporijia, de Kherson e na Crimeia.

135 Tendo em conta o acima exposto e uma vez que não existem elementos dos autos suscetíveis de pôr em causa a fiabilidade das fontes utilizadas pelo Conselho, há que reconhecer-lhes um caráter fiável e, portanto, um certo valor probatório, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 128, *supra*.

ii) Quanto à relevância e suficiência dos elementos de prova apresentados pelo Conselho

136 Quanto ao argumento da recorrente segundo o qual os elementos de prova apresentados pelo Conselho não permitem confirmar as alegações deste último, recordadas nos n.os 103 a 107, *supra*, cumpre examinar se esses elementos permitem demonstrar que a recorrente apoia diretamente o complexo militar e industrial russo.

137 Primeiro, no que respeita aos serviços de itinerância oferecidos nas regiões de Donetsk, de Louhansk, de Zaporijia e de Kherson, bem como na Crimeia, a recorrente contesta que a prestação desses serviços constitua uma prova do seu alegado apoio ao complexo militar e industrial russo. Todavia, não contesta prestar os referidos serviços nessas regiões.

138 Como sublinha o Conselho, no contexto em que estes elementos de prova devem ser apreciados, a saber, o de uma guerra de agressão em curso da Rússia contra a Ucrânia, a prestação de serviços de itinerância é suscetível de facilitar e consolidar a «integração» das referidas regiões na Federação da Rússia. Com efeito, é verdade que, num contexto diferente, a prestação de serviços de itinerância, em si mesma, não levantaria problemas. Todavia, a prestação desses serviços aos clientes da recorrente, com base numa colaboração com um «operador local», facilita as suas atividades nas referidas regiões da Ucrânia sob controlo russo, uma vez que aqueles podem continuar a utilizar o seu cartão SIM russo nas regiões ocupadas e telefonar, enviar SMS e ligar-se à Internet durante a sua estadia nessas regiões sem terem de subscrever um serviço de uma operadora de rede móvel local. Deste modo, a prestação de serviços em causa facilita a comunicação dos utilizadores russos entre a Rússia e os territórios ocupados da Ucrânia. Estas conclusões são corroboradas pelo facto de a recorrente só ter começado a prestar os referidos serviços após o início da agressão militar na Ucrânia.

139 Daqui resulta que o Conselho podia, com razão, considerar que, tendo em conta a evolução política e militar nas regiões em causa e no contexto da guerra em curso, a prestação de serviços de itinerância era suscetível de comprometer ainda mais a integridade territorial da Ucrânia e, portanto, constituía um indício que confirmava o apoio da recorrente ao complexo militar e industrial russo.

140 Segundo, quanto à prestação de serviços de telecomunicações na Crimeia, contestada pela demandante, há que salientar que o Conselho apresentou um artigo da página Internet «*Fans de Megafon*» e da página Internet «*Help-Desk Megafon*». Pelas mesmas razões que as expostas nos n.os 138 e 139, *supra*, a prestação destes serviços contribui ainda mais para o apoio ao complexo militar e industrial russo. Em todo o caso, mesmo que se devesse considerar que a recorrente não prestava esses serviços na Crimeia, é pacífico que a mesma aí prestava serviços de itinerância.

141 Terceiro, há que salientar que os artigos publicados pelo *Centre for Eastern Studies* e pelo jornal ucraniano *Ukrainska Pravda*, apresentados pelo Conselho, referem a presença de infraestruturas da recorrente na região de Kharkiv.

142 Quarto, no que respeita aos contratos celebrados entre o exército russo e a recorrente entre 2013 e 2021, esta última alega, por um lado, que esses contratos são anteriores à invasão da Ucrânia e, por outro, que os serviços em questão não são suscetíveis de ser utilizados em operações militares.

143 A este respeito, o Conselho apresenta excertos da página Internet «*ClearSpending*» nos quais figuram os referidos contratos, bem como a duração de cada um deles. Ora, por um lado, ainda que os elementos de prova apresentados pelo Conselho demonstrem que a recorrente e o

exército russo celebraram contratos entre 2013 e 2021, esses contratos demonstram a existência de uma ligação de longa duração entre a recorrente e o referido exército. Por outro lado, apesar de não haver provas de uma eventual continuação dos referidos contratos, há que constatar que a relação contratual de quase uma década entre a recorrente e o exército russo corrobora a argumentação segundo a qual, na sequência da agressão da Rússia na Ucrânia, a recorrente é uma entidade que apoia diretamente o complexo militar e industrial da Federação da Rússia.

144 Face ao acima exposto, há que salientar que os elementos fornecidos pelo Conselho constituem um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que confirmam que a recorrente apoia diretamente o complexo militar e industrial russo. Por conseguinte, a Comissão não cometeu um erro de apreciação.

b) Quanto aos atos de manutenção

145 No que respeita aos atos de manutenção, em primeiro lugar, há que observar que, como salientado no n.º 124, *supra*, para demonstrar o caráter exato de um facto que se pode presumir ser do conhecimento de todos, o Conselho pode invocar elementos de prova que transmitiu anexos à contestação no processo no Tribunal Geral, em resposta aos argumentos da recorrente.

146 Por outro lado, há que salientar que, em todo o caso, quanto aos atos de manutenção, o Conselho enviou nomeadamente à recorrente, em 24 de julho de 2023, uma carta na qual a informava da prorrogação dos atos impugnados a seu respeito, remetendo expressamente para os elementos transmitidos e anexos à contestação apresentada em 28 de junho de 2023. Por conseguinte, o Conselho pode basear-se nesses factos para demonstrar o mérito dos factos alegados em relação à recorrente.

147 Em segundo lugar, pelas mesmas razões acima expostas nos n.os 129 a 144, as alegações do Conselho baseiam-se em elementos de prova fiáveis e pertinentes.

148 Por conseguinte, há que concluir que o Conselho apresentou um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que demonstram que a recorrente preenchia o critério de inscrição em causa.

149 Em terceiro lugar, no que respeita ao contexto geral ligado à situação da Ucrânia, não se pode deixar de observar que, à data da adoção dos atos de manutenção, a situação nesse país continuava a ser grave e que o objetivo prosseguido pelos atos iniciais, a saber, pressionar o Governo Russo para que este pusesse termo às suas ações e às suas políticas que desestabilizavam a Ucrânia, continuava a ser atual.

150 Em quarto lugar, no que respeita ao relatório de auditoria que a recorrente apresentou anexo ao primeiro articulado de adaptação para demonstrar que não dispõe de infraestruturas na região de Kharkiv, há que salientar que, à luz da jurisprudência referida no n.º 128, *supra*, este documento tem um baixo valor probatório. Com efeito, por um lado, tal relatório foi elaborado a pedido da recorrente para efeitos do presente processo e, por outro, nele foi indicado que o auditor não pôde identificar registos de ativos da recorrente que pudessem, nomeadamente, ser atribuídos à região de Kharkiv, mas que tal circunstância não implicava necessariamente que a recorrente não dispunha de infraestruturas nessa região. Além disso, nesse relatório indicou-se que o mesmo foi elaborado com base nos procedimentos acordados com a recorrente e que não era possível garantir que, caso tivessem sido efetuadas diligências suplementares, os resultados não teriam sido diferentes.

151 Tendo em conta todas estas considerações, há que salientar que o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que a recorrente era uma entidade que apoiava diretamente o complexo militar e industrial russo e, consequentemente, ao manter o seu nome nas listas controvertidas.

152 À luz do acima exposto, há que julgar o terceiro fundamento improcedente na íntegra.

4. Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade e à violação da liberdade de empresa e da reputação da recorrente

153 A recorrente alega que os atos impugnados violam a sua liberdade de empresa, consagrada no artigo 16.º da Carta, e prejudicam a sua reputação. Com efeito, a recorrente não beneficiou de nenhuma derrogação e está impedida de exercer uma parte essencial da sua atividade. A recorrente também indica que a sua inscrição nas listas controvertidas não pode ser considerada uma medida necessária e adequada para efeitos da prossecução do objetivo de luta contra as ações de desestabilização da Federação da Rússia na Ucrânia.

154 Além disso, em primeiro lugar, a recorrente acrescenta que as outras grandes operadoras de telecomunicações russas não foram visadas por nenhuma medida restritiva. Em segundo lugar, indica que o acesso à Internet é considerado um direito humano e que as restrições a esse acesso podem afetar os direitos dos seus utilizadores à liberdade de expressão, à vida privada e à educação.

155 O Conselho e a Comissão contestam esta argumentação.

156 Cumpre recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União e é consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, exige que as medidas postas em prática pelas disposições do direito da União permitam alcançar os objetivos legítimos prosseguidos pela legislação em causa e não ultrapassem o necessário para os alcançar (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 190 e jurisprudência referida).

157 No caso em apreço, há que salientar que a liberdade de empresa da recorrente é restringida e que o respeito da sua reputação é, em certa medida, afetado devido às medidas restritivas adotadas a seu respeito.

158 Ora, embora o respeito dos direitos fundamentais constitua um requisito de legalidade dos atos da União, segundo jurisprudência constante os direitos fundamentais invocados pela recorrente, concretamente, o direito à liberdade de empresa e o direito ao respeito pela reputação, não gozam, no direito da União, de uma proteção absoluta. Por conseguinte, o exercício desses direitos pode ser sujeito a restrições, desde que estas correspondam efetivamente aos fins de interesse geral da União e não sejam de tal forma desproporcionadas e inaceitáveis, tendo em conta os fins prosseguidos, que ponham em causa a própria essência dos direitos protegidos (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 193 e jurisprudência referida).

159 Para ser conforme com o direito da União, uma violação dos direitos fundamentais em causa deve ser prevista por lei, respeitar o conteúdo essencial da referida liberdade, corresponder a um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, e não ser desproporcionada (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 194 e jurisprudência referida).

160 Ora, há que reconhecer que essas quatro condições estão preenchidas no caso vertente.

161 Em primeiro lugar, as medidas restritivas em causa são «previstas por lei», uma vez que são enunciadas em atos que têm, designadamente, alcance geral e que dispõem de uma base jurídica clara em direito da União, bem como de uma previsibilidade suficiente.

162 Em segundo lugar, os atos impugnados aplicam-se por seis meses e são objeto de acompanhamento permanente. Uma vez que as referidas medidas são temporárias e reversíveis, há que considerar que as mesmas não violam o conteúdo essencial das liberdades invocadas.

163 Em terceiro lugar, dão resposta a um objetivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional como o de aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e promover uma resolução pacífica da crise (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 147, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 198).

164 Em quarto lugar, quanto ao caráter adequado das medidas restritivas em questão, importa salientar que, tendo em conta que estão em causa objetivos de interesse geral que são fundamentais para a comunidade internacional como os mencionados no n.º 163, *supra*, as referidas medidas não podem ser consideradas inadequadas enquanto tais. Além disso, quanto ao caráter necessário dessas medidas, há que salientar que os atos impugnados contêm uma proibição no que respeita a certos produtos, a saber, os bens e tecnologias de dupla utilização e os bens mencionados no artigo 3.º-A, n.º 7, da Decisão 2014/512, alterada, e que essa proibição visa apenas os operadores europeus. Outras medidas menos restritivas, como é o caso de um sistema de autorização prévia, não permitem atingir tão eficazmente o objetivo prosseguido.

165 Com efeito, os atos impugnados não dizem respeito a todos os bens, mas apenas aos bens e tecnologias de dupla utilização, bem como aos bens referidos no artigo 3.º-A, n.º 7, da Decisão 2014/512, alterada, sendo que preveem a possibilidade de concessão de derrogações às medidas restritivas aplicadas. Em especial, o artigo 3.º-B, n.º 1, da Decisão 2014/512, alterada, prevê derrogações às medidas restritivas em causa no que concerne às entidades cujo nome está inscrito nas listas controvertidas, como é o caso da recorrente. Mais especificamente, as autoridades nacionais competentes podem, em dois casos, autorizar a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação de bens e tecnologias de dupla utilização, mesmo que tenham motivos razoáveis para crer que o utilizador final pode ser uma entidade enumerada no anexo IV, se esses bens ou tecnologias, a assistência técnica ou a assistência financeira conexa forem urgentemente necessários para prevenir ou atenuar um evento suscetível de ter um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente, e quando esses bens ou tecnologias, a assistência técnica ou a assistência financeira com eles relacionados sejam exigíveis em aplicação de um contrato celebrado antes de 26 de fevereiro de 2022, ou de um contrato acessório necessário à execução daquele contrato, desde que a autorização seja solicitada antes de 1 de maio de 2022.

166 Em quinto lugar, a ponderação dos interesses em jogo demonstra que os inconvenientes que as restrições às exportações de bens e tecnologias de dupla utilização comportam não são desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos. A este respeito, a importância dos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados, que se inscrevem no objetivo mais amplo de manutenção da paz e da segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE, é suscetível de prevalecer sobre consequências negativas, mesmo que consideráveis, para certos operadores. Por conseguinte, a recorrente não demonstrou que os atos impugnados tenham violado de forma desproporcionada a sua liberdade de empresa e o respeito pela sua reputação.

167 Por outro lado, dado que na réplica a recorrente menciona, por um lado, que as outras grandes operadoras de telecomunicações russas não foram objeto de nenhuma medida restritiva e, por outro, que as restrições a seu respeito podem afetar os direitos dos seus utilizadores à liberdade de expressão, à vida privada e à educação, importa salientar que estes argumentos não têm fundamento.

168 Em todo o caso, quanto ao argumento da recorrente segundo o qual as outras grandes operadoras de telecomunicações russas não foram objeto de nenhuma medida restritiva, cumpre realçar que, mesmo admitindo que o Conselho não adotou medidas restritivas em relação a certas pessoas ou entidades pertencentes ao setor das telecomunicações na Federação da Rússia e que estas se encontram numa situação comparável à da recorrente, tal argumento deve ser rejeitado. Com efeito, os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, bem como o da boa administração, devem ser conciliados com o princípio da legalidade (v. Acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 59 e jurisprudência referida; e Acórdão de 3 de maio de 2016, Post Bank Iran/Conselho, T-68/14, não publicado, EU:T:2016:263, n.º 135).

169 Quanto ao argumento segundo o qual as restrições aplicadas à recorrente podem afetar o direito dos seus utilizadores à liberdade de expressão, à vida privada e à educação, há que salientar que a recorrente não baseou esse argumento numa argumentação específica e não explicou, nomeadamente, em que medida a aplicação do regime estrito da exportação de bens e tecnologias de dupla utilização pode afetar os referidos direitos.

170 Atendendo ao acima exposto, há que julgar o quarto fundamento improcedente e, por conseguinte, negar provimento ao recurso na íntegra.

V. Quanto às despesas

171 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

172 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

173 No presente caso, tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas. Por outro lado, enquanto instituição interveniente, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A MegaFon OAO é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de janeiro de 2025.

Assinaturas