Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

18 de dezembro de 2024*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta ações que desestabilizam a Moldávia — Congelamento de fundos — Restrição em matéria de admissão no território dos Estados-Membros — Listas de pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos ou sujeitos a restrições em matéria de admissão no território dos Estados-Membros — Inclusão e manutenção do nome do recorrente nas listas — Planeamento e direção de manifestações violentas — Artigo 1.º, n.º 1, alínea a), ii), e artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ii), da Decisão (PESC) 2023/891 e artigo 2.º, n.º 3, alínea a), ii), do Regulamento (UE) 2023/888 — Dever de fundamentação — Exceção de ilegalidade — Erro de apreciação — Liberdade de empresa — Direito de propriedade — Responsabilidade extracontratual»

No processo T-489/23,

**Ilan Mironovich Shor**, residente em Cesareia (Israel), representado por T. Bontinck e L. Marchal, advogados, e C. Zatschler, SC,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por A. Boggio-Tomasaz e E. Nadbath, na qualidade de agentes, assistidos por E. Raoult, advogada,

recorrido,

apoiado por

**Comissão Europeia**, representada por M. Carpus Carcea, L. Baumgart e T. Baumé, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: J. Svenningsen (relator), presidente, C. Mac Eochaidh e M. Stancu, juízes,

Secretário: H. Eriksson, administradora,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos, nomeadamente:

– a petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de agosto de 2023,

– a Decisão de 11 de dezembro de 2023 que admite a intervenção da Comissão em apoio dos pedidos do Conselho,

– o articulado de adaptação apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de julho de 2024,

após a audiência de 1 de outubro de 2024,

profere o presente

## Acórdão

1 Por meio do presente recurso, o recorrente, Ilan Mironovich Shor, pede, por um lado, com fundamento no artigo 263.º TFUE, a anulação, primeiro, da Decisão (PESC) 2023/1047 do Conselho, de 30 de maio de 2023, que altera a Decisão (PESC) 2023/891 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO 2023, L 140 I, p. 9), e do Regulamento de Execução (UE) 2023/1045 do Conselho, de 30 de maio de 2023, que dá execução ao Regulamento (UE) 2023/888 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO 2023, L 140 I, p. 1) (a seguir, em conjunto, «atos iniciais»), segundo, da Decisão (PESC) 2024/1244 do Conselho, de 26 de abril de 2024, que altera a Decisão (PESC) 2023/891 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO L, 2024/1242), e do Regulamento de Execução (UE) 2024/1243 do Conselho, de 26 de abril de 2024, que dá execução ao Regulamento (UE) 2023/888 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO L, 2024/1243) (a seguir, em conjunto, «atos de manutenção»), na parte em que estes atos (a seguir, em conjunto, «atos impugnados») lhe dizem respeito, e, por outro, com fundamento no artigo 268.º TFUE, a reparação do dano moral que alegadamente sofreu na sequência da adoção dos atos iniciais.

### Antecedentes do litígio

2 O recorrente é um empresário e um político de nacionalidade moldava e israelita. Foi líder do partido político moldavo ȘOR até à sua dissolução, em 19 de junho de 2023.

3 O presente processo inscreve-se no âmbito das medidas restritivas adotadas pela União Europeia, a pedido dos atuais dirigentes da República da Moldávia, tendo em conta as ações desestabilizadoras com que este país se confronta, ações estas que se intensificaram desde o início da guerra de agressão levada a cabo pela Federação Russa contra a Ucrânia e que ameaçam impedir a sua adesão à União.

4 Em 28 de abril de 2023, o Conselho da União Europeia adotou, com fundamento no artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2023/891 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO 2023, L 114, p. 15). Na mesma data, o Conselho adotou, com fundamento no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento (UE) 2023/888 que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a República da Moldávia (JO 2023, L 114, p. 1).

5 O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2023/891 prevê o seguinte:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território ou o trânsito pelo mesmo de:

a) Pessoas singulares responsáveis por ações ou políticas que comprometem ou ameaçam a soberania e a independência da República da Moldávia, ou a democracia, o Estado de direito, a estabilidade ou a segurança na República da Moldávia, ou que apoiam ou que executam tais ações ou políticas, através de qualquer das seguintes ações:
   i) obstruir ou comprometer o processo político democrático, nomeadamente obstruir ou comprometer seriamente a realização de eleições ou tentar desestabilizar ou subverter a ordem constitucional,
   ii) planear, dirigir, participar, direta ou indiretamente, apoiar ou por qualquer outra forma facilitar manifestações violentas ou outros atos de violência, ou
   iii) cometer irregularidades financeiras graves relativamente a fundos públicos e realizar exportação não autorizada de capitais […]».

6 O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2023/891 prevê que são congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por pessoas singulares, entidades ou organismos responsáveis por ações ou políticas que comprometem ou ameaçam a soberania e a independência da República da Moldávia, ou a democracia, o Estado de direito, a estabilidade ou a segurança na República da Moldávia, ou que apoiam ou que executam tais ações ou políticas através de qualquer das três ações referidas no n.º 5, *supra*.

7 Com os atos iniciais, o nome do recorrente foi incluído nas listas de pessoas, entidades e organismos visados pelas medidas restritivas que figuram no anexo da Decisão 2023/891 e no anexo I do Regulamento 2023/888 (a seguir «listas em causa»), pelos seguintes motivos:

«Ilan Shor é um político (líder do partido político ȘOR) e empresário da República da Moldávia que está envolvido no financiamento ilegal de partidos políticos na República da Moldávia e no incitamento à violência contra a oposição política. Até ser julgado inconstitucional, em junho de 2023, o Partido ȘOR, liderado por Ilan Shor, esteve envolvido no pagamento e no treino de pessoas, a fim de provocar perturbações e agitação durante os protestos na República da Moldávia.

Por Decisão de 13 de abril de 2023, o Tribunal de Recurso de Quixinau condenou Ilan Shor a 15 anos de prisão e à perda a favor do Estado de ativos no valor de 254 milhões de euros, por fraude e branqueamento de capitais no processo "Fraude bancária". Segundo as autoridades da República da Moldávia, os fundos provenientes desta fraude bancária de grande escala e das ligações a oligarcas corruptos e a entidades baseadas em Moscovo têm sido e continuam a ser utilizados para provocar uma agitação política artificial no país.

As suas ações destinadas a subverter a democracia na República da Moldávia incluem a concessão de financiamento ilegal para apoiar a atividade política pró-Kremlin na República da Moldávia. Um exemplo da utilização desses fundos é a organização, ao longo de 2022 e 2023, de protestos e manifestações violentos, principalmente na capital, Quixinau, com a ajuda de manifestantes pagos pelo Partido ȘOR.

Por dirigir e planear manifestações violentas e devido ao seu envolvimento em irregularidades financeiras graves com fundos públicos e à exportação não autorizada de capitais, Ilan Shor é responsável por ações que comprometem e ameaçam a soberania e a independência da República da Moldávia, bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade e a segurança na República da Moldávia.»

8 Em 31 de maio de 2023, o Conselho publicou, no *Jornal Oficial da União Europeia*, um Aviso à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas na Decisão 2023/891, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2023/1047, e pelo Regulamento 2023/888, executado pelo Regulamento de Execução 2023/1045 (JO 2023, C 190, p. 5). Com este aviso, as pessoas visadas por essas medidas restritivas foram informadas de que podiam apresentar ao Conselho um pedido de reapreciação da inclusão dos seus nomes nas listas em causa.

9 Em 8 de junho de 2023, o recorrente pediu a comunicação dos elementos de prova que tinham justificado a inclusão do seu nome nas listas em causa.

10 Em 14 de junho de 2023, o Conselho enviou ao recorrente o documento WK 6381/2023 REV 1, que continha os elementos de prova que lhe diziam respeito (a seguir «documento WK 6381/2023»).

**Factos posteriores à interposição do recurso**

11 Por correio eletrónico de 27 de fevereiro de 2024, o Conselho informou o recorrente da intenção de manter o seu nome nas listas em causa por motivos, em substância, idênticos aos que justificaram a inclusão inicial do seu nome. O Conselho também lhe enviou o documento WK 2428/2024, que continha os elementos de prova que justificam a manutenção do seu nome nas listas em causa (a seguir «documento WK 2428/2024») e informou-o da possibilidade de apresentar observações até 13 de março de 2024.

12 Por correio eletrónico de 18 de março de 2024, o recorrente apresentou as suas observações sobre o correio eletrónico de 27 de fevereiro de 2024 e sobre o documento WK 2428/2024.

13 Em 26 de abril de 2024, o Conselho adotou os atos de manutenção, através dos quais as medidas restritivas tomadas contra o recorrente foram prorrogadas até 29 de abril de 2025.

14 Nos atos de manutenção, o Conselho justificou a prorrogação das medidas restritivas referentes ao recorrente introduzindo duas alterações aos motivos iniciais, relativas ao facto de o seu partido político ter sido declarado inconstitucional em junho de 2023. Assim, na fundamentação dos atos de manutenção especificam que, por um lado, «[a]té ser julgado inconstitucional, em junho de 2023, o partido [do recorrente] esteve envolvido no pagamento e no treino de pessoas, a fim de provocar perturbações e agitação durante os protestos na República da Moldávia», e que, por outro, «[d]epois de o partido [do recorrente] ter sido julgado inconstitucional, [continuou] a facilitar a influência russa na cena política da República da Moldávia, financiando ilegalmente outros partidos e tentando subornar políticos».

15 Por correio eletrónico de 29 de abril de 2024, o Conselho informou os representantes do recorrente da decisão de manter o seu nome nas listas e da possibilidade de apresentar novas observações até 1 de novembro de 2024.

**Pedidos das partes**

16 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular os atos impugnados na parte que lhe dizem respeito;

– condenar o Conselho a pagar o montante de 100 000 euros a título de indemnização pelo dano moral sofrido devido à adoção dos atos iniciais;

– condenar o Conselho nas despesas.

17 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– a título subsidiário, no caso de a Decisão 2023/1047 ou de a Decisão 2024/1244 ser anulada, ordenar a manutenção dos seus efeitos até ao termo do prazo de interposição do recurso referido no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, ou, se for interposto um recurso dentro desse prazo, até que seja negado provimento a esse recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

18 A Comissão Europeia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso e condenar o recorrente nas despesas.

**Questão de direito**

***Quanto aos pedidos de anulação dos atos impugnados***

19 Resulta expressamente dos motivos de inclusão e de manutenção do seu nome nas listas em causa que o recorrente está sujeito a medidas restritivas, uma vez que o Conselho considerou que era responsável por ações que comprometiam e ameaçavam a soberania e a independência da República da Moldávia bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade e a segurança desse Estado, devido a duas das três ações referidas no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2023/891.

20 Por um lado, o Conselho acusa o recorrente de dirigir e planear manifestações violentas na República da Moldávia, na aceção do critério enunciado no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), ii), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ii), da Decisão 2023/891 bem como no artigo 2.º, n.º 3, alínea a), ii), do Regulamento 2023/888 [a seguir «critério ii)»]. Por outro lado, o Conselho considera que o recorrente é responsável por irregularidades financeiras graves relativamente a fundos públicos e pela exportação não autorizada de capitais, na aceção do critério previsto no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), iii), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), iii), da Decisão 2023/891 bem como no artigo 2.º, n.º 3, alínea a), iii), do Regulamento 2023/888 [a seguir «critério iii)»].

21 Tendo em conta o seu caráter alternativo, basta que um dos dois critérios que o Conselho utilizou para incluir e manter o nome do recorrente nas listas em causa tenha sido corretamente aplicado, como aliás as partes reconheceram na audiência, para que os atos impugnados tenham

fundamento jurídico (v., neste sentido, Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 72 e jurisprudência referida). Por conseguinte, o Tribunal Geral considera oportuno começar por analisar os fundamentos e argumentos do recorrente que contestam a legalidade dos atos impugnados, pelo facto de estes se basearem no critério ii).

22 A este respeito, o recorrente invoca quatro fundamentos de recurso, relativos, primeiro, a uma exceção de ilegalidade da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888, segundo, a violações do dever de fundamentação e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, que devem ser analisados em primeiro lugar, terceiro, a erros de apreciação e, quarto, a uma violação dos direitos fundamentais.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo a violações do dever de fundamentação e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva*

23 O recorrente alega que os atos impugnados enfermam de uma fundamentação insuficiente, o que o impede de se defender e viola, assim, o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

24 Em especial, por ser acusado de ter «dirigido e planeado manifestações violentas», a fundamentação dos atos impugnados não lhe permite compreender quais ações lhe são concretamente imputadas. Os motivos dos atos impugnados são imprecisos e os elementos factuais em que o Conselho se baseou para considerar que este critério estava preenchido não são identificáveis.

25 O Conselho contesta esta argumentação.

26 De acordo com a jurisprudência, 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 o Conselho considera, no exercício do seu poder discricionário, que o interessado deve ser objeto dessa medida (v. Acórdão de 13 de setembro de 2018, Sberbank of Russia/Conselho, T-732/14, EU:T:2018:541, n.º 97 e jurisprudência referida).

27 Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, uma vez que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa (v. Acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 53 e jurisprudência referida).

28 No caso em apreço, as bases jurídicas dos atos impugnados são facilmente identificáveis, uma vez que resultam expressamente dos motivos recordados nos n.ºs 7 e 14, *supra*.

29 Com efeito, como constatado no n.º 19, *supra*, o Conselho considerou que o recorrente era responsável por ações que comprometiam e ameaçavam a soberania e a independência da República da Moldávia, bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade e a segurança desse Estado, devido a duas das três ações referidas no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2023/891 e no artigo 2.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento 2023/888, a saber, os critérios ii) e iii).

30 No que diz respeito ao critério ii), o Conselho expôs de forma compreensível e inequívoca as razões específicas e concretas pelas quais considera, no exercício do seu poder discricionário de apreciação, que, pelas manifestações que dirige e planeia, o recorrente é responsável por ações que comprometem e ameaçam a soberania e a independência da República da Moldávia, bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade e a segurança desse Estado.

31 Com efeito, por um lado, o Conselho indicou que o recorrente estava envolvido no incitamento à violência contra o atual Governo da República da Moldávia. Por outro lado, acusa o recorrente de apoiar uma atividade política pró-russa nesse país, nomeadamente pagando a pessoas para participarem em manifestações organizadas pelo seu partido e treinando-as para provocarem artificialmente perturbações no país.

32 Em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 27, *supra*, estas indicações devem ser lidas à luz do contexto em que os atos impugnados foram adotados. A este respeito, resulta em substância dos considerandos 1 a 12 da Decisão 2023/891 que o Conselho se comprometeu a apoiar a República da Moldávia face às ações desestabilizadoras realizadas com a ajuda e no interesse da Federação Russa, com o objetivo de impedir a sua adesão à União, visando nomeadamente as pessoas que, através de atos de violência como os imputados ao recorrente, representam uma ameaça para a democracia e o Estado de direito, bem como para a estabilidade e a segurança da República da Moldávia.

33 Tendo em conta este contexto, a fundamentação dos atos impugnados no âmbito do critério ii) era suficiente para permitir ao recorrente defender-se e compreender as razões específicas e concretas da inclusão e da manutenção do seu nome nas listas em causa e ao Tribunal Geral fiscalizar a sua legalidade.

34 Por outro lado, visto que se baseiam no critério ii), importa observar que os atos impugnados não assentam na Decisão de 13 de abril de 2023 do Tribunal de Recurso de Quixinau (Moldávia), à qual é feita referência nos atos impugnados para justificar a inclusão e a manutenção do nome do recorrente apenas a título do critério iii).

35 Por conseguinte, para cumprir a sua obrigação de fundamentar a adoção dos atos impugnados a título do critério ii), o Conselho não era obrigado a indicar as razões pelas quais entendia que essa decisão judicial tinha sido adotada no respeito dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, como exige a jurisprudência resultante, nomeadamente, do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Azarov/Conselho (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), como, aliás, o recorrente reconheceu na audiência.

36 Por último, há que rejeitar o argumento invocado contra os atos de manutenção, segundo o qual o Conselho afirmou, na contestação e na tréplica, que o nome do recorrente tinha sido incluído nas listas em causa com fundamento no critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Decisão 2023/891, que visa as pessoas que impedem ou comprometem o processo político democrático na República da Moldávia. Com efeito, o caráter suficiente da fundamentação dos atos impugnados não pode ser apreciado à luz do conteúdo dos articulados apresentados pelo Conselho, tanto mais que este último reconheceu que os referidos articulados enfermavam de um erro de escrita quanto a este ponto.

37 Atendendo ao que precede, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

*Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma exceção de ilegalidade da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888*

38 O primeiro fundamento divide-se, em substância, em cinco partes, relativas, primeiro, à falta de base jurídica da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888, segundo, à violação do princípio da proporcionalidade, terceiro, à violação do princípio da segurança jurídica, quarto, a um desvio de poder, e, quinto, a violações dos artigos 2.º, 8.º e 21.º, n.º 1, TUE.

– *Quanto à competência do Tribunal Geral*

39 O Conselho alega que, com o primeiro fundamento, o recorrente pede ao Tribunal Geral que declare a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888 totalmente inaplicáveis. Ora, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e do artigo 275.º TFUE, o Tribunal Geral não é competente para se pronunciar sobre a oportunidade da adoção destes atos no domínio da política externa e de segurança comum (PESC).

40 O recorrente contesta esta argumentação.

41 É certo que, nos termos do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, o juiz da União não é competente no que diz respeito às disposições relativas à PESC, nem no que respeita aos atos adotados com base nestas disposições.

42 Contudo, nos termos do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o juiz da União é competente para conhecer dos recursos interpostos nas condições previstas no artigo 263.º, TFUE, quarto parágrafo, em matéria de fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no capítulo 2 do título V do Tratado UE. Esta disposição não se opõe a que a legalidade de uma disposição de alcance geral seja contestada incidentalmente, nos termos do artigo 277.º TFUE, em apoio de um recurso de anulação de uma medida restritiva individual (v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de Azarov/Conselho, T-331/14, EU:T:2016:49, n.º 62).

43 No entanto, uma vez que o artigo 277.º TFUE não tem por objeto permitir a uma parte contestar a aplicabilidade de qualquer ato de alcance geral, em apoio de qualquer tipo de recurso, o alcance de uma exceção de ilegalidade deve ser limitado ao que é indispensável para a solução do litígio (v. Acórdão de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, n.º 56 e jurisprudência referida). Assim, no âmbito de recursos de anulação de decisões do Conselho que impõem medidas restritivas a pessoas singulares ou coletivas, o Tribunal Geral admitiu que podia ser suscitada uma exceção de ilegalidade contra a disposição do ato de alcance geral que estabelece o critério em virtude do qual o nome do interessado tinha sido incluído nas listas em causa (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-348/14, EU:T:2016:508, n.ºs 57 a 59 e jurisprudência referida).

44 No caso em apreço, o Tribunal Geral é, assim, competente para conhecer de uma exceção de ilegalidade limitada às disposições da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888 que preveem os critérios ii) e iii), o que, aliás, o Conselho reconheceu em resposta a uma pergunta do Tribunal Geral na audiência.

45 Tendo em conta o n.º 21, *supra*, há, por conseguinte, que proceder à análise do primeiro fundamento, dado que este tem por objetivo contestar a legalidade das disposições que preveem o critério ii).

*– Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à falta de base jurídica da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888, à quarta parte do primeiro fundamento, relativa a um desvio de poder, e à quinta parte do primeiro fundamento, relativa a violações dos artigos 2.º, 8.º e 21.º, n.º 1, TUE*

46 No âmbito da primeira, quarta e quinta partes do primeiro fundamento, que importa analisar em conjunto, o recorrente alega, em substância, que a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888 prosseguem objetivos diferentes daqueles que o Conselho está habilitado a prosseguir no âmbito da PESC.

47 De acordo com o recorrente, o objetivo de facilitar a adesão de um Estado terceiro à União não é um objetivo da PESC, dado que o processo de adesão é regulado pelo artigo 49.º TUE, que não figura num capítulo do Tratado relativo à PESC. Além disso, o Conselho prossegue, na realidade, o objetivo de perturbar o processo democrático interno de um país vizinho, pelo que o recurso ao artigo 29.º TUE e ao artigo 215.º, n.º 2, TFUE para justificar a adoção, respetivamente, da Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888 constitui um desvio de poder. De acordo com o recorrente, estas medidas restritivas têm como único objeto visar determinados membros da oposição política, a pedido do Governo Moldavo, o que equivale a uma ingerência no processo político democrático interno da República da Moldávia, em violação dos artigos 2.º, 8.º e 21.º, n.º 1, TUE.

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

49 No caso em apreço, a Decisão 2023/891 e do Regulamento 2023/888 têm por base jurídica, respetivamente, o artigo 29.º TUE e o artigo 215.º, n.º 2, TFUE, ou seja, as bases jurídicas pertinentes em matéria de PESC, o que não é, enquanto tal, contestado pelo recorrente. Pelo contrário, a argumentação do recorrente implica que se verifique se esses atos estão efetivamente abrangidos pela PESC.

50 A este respeito, devido ao amplo alcance das finalidades e dos objetivos da PESC, conforme expressos nos artigos 3.º, n.º 5, e 21.º TUE, bem como nas disposições específicas relativas a esta política, nomeadamente nos artigos 23.º e 24.º TUE, o juiz da União reconhece ao Conselho uma grande margem de apreciação para definir o objeto das medidas restritivas que adotadas pela União no domínio da PESC (v. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 52 e jurisprudência referida).

51 A escolha da base jurídica de um ato da União deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho, C-220/14 P, EU:C:2015:147, n.º 42 e jurisprudência referida).

52 No caso vertente, a Decisão 2023/891 tem por finalidade, segundo o seu considerando 11, impor restrições de viagem e medidas de congelamento de bens às pessoas responsáveis por ações ou políticas que comprometam ou ameacem a soberania e a independência da República da Moldávia, bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade ou a segurança nesse Estado, ou que apoiem ou que executem tais ações ou políticas, bem como às pessoas, entidades ou organismos a elas associados.

53 De acordo com o considerando 2 da Decisão 2023/891, estas medidas restritivas fazem parte de uma política de apoio aos atuais dirigentes da República da Moldávia, um país candidato à adesão à União, que visa reforçar a resiliência, a segurança, a estabilidade, a economia e o aprovisionamento energético deste país face às atividades desestabilizadoras levadas a cabo por intervenientes externos.

54 Esta política de apoio faz, ela própria, parte do contexto recordado nos considerandos 3 e 4 da Decisão 2023/891, segundo os quais o Governo da Moldávia realizou progressos importantes no que respeita ao reforço da democracia e do Estado de direito, bem como à luta contra a corrupção, mas tem enfrentado múltiplas crises e tem sido cada vez mais confrontado com ameaças diretas à sua estabilidade, provenientes quer de grupos internos com os seus próprios interesses quer da Federação Russa, que muitas vezes concorrem para afastar o país da sua trajetória de reformas. Resulta igualmente do considerando 6 da referida decisão que, na opinião do Conselho, tais ações desestabilizadoras exigiam uma reação imediata, também pela importância que representa a estabilidade da República da Moldávia enquanto país candidato à adesão que faz fronteira com a União.

55 Foi neste contexto que, no considerando 7 da Decisão 2023/891, o Conselho indicou que as pessoas responsáveis por atos de violência constituíam uma ameaça para a democracia e o Estado de direito, bem como para a estabilidade e a segurança da República da Moldávia.

56 Por conseguinte, à luz da finalidade e do conteúdo da Decisão 2023/891, esta decisão está diretamente relacionada com os objetivos da PESC enunciados no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, uma vez que visa, em substância, consolidar e apoiar a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia.

57 Neste contexto, há que considerar que o planeamento, a direção ou a participação em manifestações violentas ou em outros atos de violência podem justificar uma ação da União no âmbito da PESC, com fundamento no objetivo de consolidar e de apoiar a democracia e o Estado de direito num país terceiro.

58 Com efeito, contrariamente às manifestações pacíficas, que constituem um elemento essencial da democracia num Estado de direito, as manifestações violentas são suscetíveis de atentar contra os fundamentos jurídicos e institucionais do país em causa e não estão abrangidas pelo direito fundamental à liberdade de reunião pacífica, garantido pelo artigo 11.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), e pelo artigo 12.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

59 Daqui decorre que o critério ii) podia ser introduzido na ordem jurídica da União pela Decisão 2023/891 e pelo Regulamento 2023/888, baseados, respetivamente, no artigo 29.º TUE e no artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

60 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos do recorrente.

61 Antes de mais, há que rejeitar o argumento segundo o qual, ao procurar facilitar a adesão à União de um país candidato, o Conselho prossegue um objetivo alheio à PESC.

62 Com efeito, o respeito pelo Estado de direito, que constitui um valor essencial no qual assenta a União, é uma condição prévia para a adesão à União, e o artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE confere competência o Conselho para adotar medidas restritivas em apoiar, nomeadamente, do Estado de direito num país terceiro. Por conseguinte, o Conselho é competente para adotar medidas restritivas destinadas a apoiar o Estado de direito num país terceiro candidato à adesão à União.

63 Seguidamente, o argumento do recorrente relativo a um desvio de poder não pode ser aceite. Com efeito, segundo jurisprudência constante, um ato só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido adotado exclusivamente, ou pelo menos de forma determinante, com fins diversos daqueles para os quais o poder em causa foi conferido ou com a finalidade de eludir um procedimento especialmente previsto nos Tratados para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 208 e jurisprudência referida).

64 Ora, o recorrente não apresentou elementos suscetíveis de demonstrar que o Conselho prosseguiu objetivos diferentes dos que resultam da Decisão 2023/891. Em especial, o simples facto de o Conselho ter respondido positivamente a um pedido de apoio da União face a ações que ameaçavam desestabilizar a República da Moldávia não significa que os atos adotados a esse respeito estejam viciados por desvio de poder. Do mesmo modo, a alegação de que as medidas restritivas foram concebidas «para visar […] especificamente [os] principais dirigentes da oposição» é contrariada pela formulação geral dos critérios de inclusão em causa, que os torna suscetíveis de serem aplicados a outras categorias de pessoas que não os políticos.

65 Por último, sendo facto assente que, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, o Conselho era competente para adotar a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888, nomeadamente a fim de apoiar a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia, o argumento relativo às violações dos artigos 2.º, 8.º e 21.º, n.º 1, deste Tratado não pode ser acolhido.

66 Contrariamente ao que o recorrente sustenta no articulado de adaptação, as conclusões anteriores também não são postas em causa pelo facto de o Conselho ter indicado que não dispunha de documentos relativos ao pedido de apoio pela República da Moldávia, ao qual se faz referência no considerando 10 da Decisão 2023/891.

67 A este respeito, o recorrente não explica de que modo a inexistência de documentos respeitantes a esse pedido permitia demonstrar que a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888 enfermam de qualquer ilegalidade.

68 Daqui resulta que a primeira, quarta e quinta partes do primeiro fundamento devem ser julgadas improcedentes.

*– Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa à violação do princípio da proporcionalidade*

69 O recorrente alega que a interpretação que o Conselho faz do critério ii) é desproporcionada e significa que muitos responsáveis políticos na União podem preenchê-lo. Na sua opinião, tendo em conta o direito fundamental à liberdade de reunião pacífica, apenas as manifestações planeadas intencionalmente com o objetivo de cometer atos de violência podem ser objeto de medidas restritivas.

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

71 A este respeito, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da sua parte, opções de natureza política, económica e social, em que é chamado a efetuar apreciações complexas. O Tribunal de Justiça concluiu daí que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, à luz do objetivo que a instituição competente pretendia prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 146 e jurisprudência referida).

72 No caso em apreço, contrariamente ao que alega, em substância, o recorrente, o círculo de pessoas potencialmente visadas por medidas restritivas baseadas no critério ii) não pode ser considerado desproporcionado.

73 Com efeito, resulta da própria redação do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), ii), e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ii), da Decisão 2023/891 que qualquer planeamento, direção ou a participação numa manifestação violenta ou noutros atos de violência não justifica a adoção de medidas restritivas.

74 Desde logo, para que sejam adotadas medidas restritivas com base neste critério, as ações da pessoa em causa devem ser suscetíveis de comprometer ou ameaçar a soberania e a independência da República da Moldávia, ou a democracia, o Estado de direito, a estabilidade ou a segurança nesse Estado. Por outras palavras, essas ações devem ser suscetíveis de lesar os fundamentos institucionais e jurídicos desse país (v., por analogia, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 101).

75 Em seguida, como salienta o recorrente, a utilização dos termos «manifestações violentas» e «outros atos de violência» implica necessariamente que não podem ser adotadas medidas restritivas contra pessoas responsáveis pelo planeamento, a direção ou a participação em manifestações abrangidas pelo direito à liberdade de reunião pacífica consagrado no artigo 11.º da CEDH e no artigo 12.º, n.º 1, da Carta.

76 A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Humanos relativa ao artigo 11.º da CEDH, que deve ser tida em conta em aplicação do artigo 52.º, n.º 3, da Carta para determinar o sentido e o alcance do direito à liberdade de reunião pacífica consagrado no seu artigo 12.º, n.º 1, que nem toda a manifestação em que foi constatada violência não pode justificar a adoção de medidas restritivas contra os seus organizadores.

77 De acordo com o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o direito à liberdade de reunião pacífica aplica-se a todas as reuniões, com exceção daquelas em que os organizadores ou participantes têm intenções violentas, incitam à violência ou rejeitem de outra forma os fundamentos da sociedade democrática (v. TEDH, 15 de outubro de 2015, Kudrevičius e o. c. Lituânia, EC:ECHR:2015:1015JUD003755305, n.º 92 e jurisprudência referida). Além disso, uma pessoa não perde o direito à liberdade de reunião pacífica em razão de violência esporádica ou outros atos repreensíveis cometidos por outras pessoas durante a manifestação, desde que as intenções ou o seu comportamento permaneçam pacíficos (v. TEDH, 5 de janeiro de 2016, Frumkin c. Rússia, CE:CEDH:2016:0105JUD007456812, n.º 99 e jurisprudência referida).

78 Por último, existe uma relação razoável entre o critério ii) e os objetivos prosseguidos pela Decisão 2023/891 e pelo Regulamento 2023/888. Com efeito, considerando que o Conselho pretendia apoiar, nomeadamente, a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia, evitando que ações desestabilizadoras por parte de intervenientes externos possam impedir a adesão desse país à União, a abordagem que consiste em visar as pessoas responsáveis pelo planeamento, a direção ou a participação em manifestações violentas ou outros atos de violência suscetíveis de comprometer essa adesão é coerente com esses objetivos.

79 Atendendo às considerações anteriores, o critério ii) não é manifestamente inadequado à luz dos objetivos prosseguidos pelo Conselho.

80 Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à terceira parte do primeiro fundamento, relativa à violação do princípio da segurança jurídica*

81 O recorrente sustenta que o Conselho violou o princípio da segurança jurídica pelo facto de os critérios estabelecidos na Decisão 2023/891 e no Regulamento 2023/888 tornarem impossível para uma pessoa visada escapar às medidas restritivas, independentemente do seu comportamento. A este respeito, na sua resposta de 13 de maio de 2024 ao pedido de acesso aos documentos apresentado pelo recorrente com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), o Conselho tinha afirmado que a divulgação dos atos preparatórios dos atos impugnados poderia privar as medidas restritivas do seu efeito útil ao mostrar como as pessoas em causa poderiam mais facilmente iludir o regime de medidas restritivas, o que é incompatível com o princípio da segurança jurídica.

82 Além disso, o critério ii) visa aplicar retroativamente sanções penais em razão de um comportamento passado e não é suficientemente claro.

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

84 O princípio da segurança jurídica implica que a regulamentação da União seja certa e que a sua aplicação seja previsível pelos seus destinatários (v. Acórdão de 17 de fevereiro de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, n.º 192 e jurisprudência referida). Esta regulamentação deve ser clara e precisa, para que os particulares possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 161 e jurisprudência referida).

85 No caso em apreço, antes de mais, o recorrente não identificou os aspetos do critério ii) que, no seu entender, carecem de clareza ou de precisão.

86 Seguidamente, há que rejeitar a alegação de que o critério ii) visa aplicar uma sanção penal a certas pessoas em razão do seu comportamento passado.

87 Com efeito, de uma maneira geral, as medidas restritivas não têm caráter de sanção penal, uma vez que os fundos em causa são congelados a título cautelar e, por conseguinte, provisório.

88 No caso em apreço, o caráter cautelar das medidas restritivas em causa é confirmada pelos considerandos 4, 5 e 7 a 10 da Decisão 2023/891, dos quais resulta que os diferentes critérios de inclusão que esta decisão prevê visam combater as ações desestabilizadoras que constituem uma «ameaça» para a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia.

89 Por outras palavras, as pessoas responsáveis por essas ações desestabilizadoras não são sancionadas pelo seu comportamento passado, mas são sujeitas a medidas restritivas porque o Conselho considerou que as mesmas constituíam, no momento da adoção dessas medidas, uma ameaça para a democracia e para o Estado de direito nesse país devido ao seu comportamento.

90 Neste contexto, as medidas visam essencialmente prevenir a perpetração destes atos ou a sua repetição, e baseiam-se mais na avaliação de uma ameaça atual ou futura do que na apreciação de um comportamento passado (v., por analogia, Acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 110). Qualquer outra interpretação significaria que o Conselho estava obrigado a basear-se exclusivamente em comportamentos posteriores à instauração dos critérios em causa, privando assim de eficácia as competências que lhe são conferidas pelos artigos 29.º TUE e 215.º TFUE.

91 Por último, a alegação de que a redação deste critério tornaria impossível contornar as medidas restritivas não pode acolhida.

92 Com efeito, a validade das medidas restritivas depende sempre da persistência das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua adoção, bem como da necessidade da sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo prosseguido. Daqui resulta que cabe ao Conselho, aquando da reapreciação periódica dessas medidas restritivas, proceder a uma apreciação atualizada da situação e avaliar o impacto dessas medidas, a fim de determinar se as mesmas permitiram alcançar os objetivos visados pela inclusão inicial dos nomes das pessoas e das entidades em apreço na lista em causa ou se continua a ser possível chegar à mesma conclusão no que respeita às referidas pessoas e entidades (v. Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 168 e jurisprudência referida).

93 A este respeito, o argumento relativo ao conteúdo da resposta do Conselho de 13 de maio de 2024 ao pedido confirmativo de acesso que os representantes do recorrente apresentaram com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001 também não permite demonstrar que a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888 violam o princípio da segurança jurídica.

94 Com efeito, esta argumentação visa, na realidade, criticar a legalidade da Decisão do Conselho de 13 de maio de 2024 que recusa parcialmente o acesso a determinados documentos. Uma vez que esta decisão pode ser objeto de um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, o recorrente não pode invocar a sua ilegalidade no âmbito do presente processo (v., por analogia, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 128 e jurisprudência referida).

95 Por conseguinte, a terceira parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

96 Atendendo às considerações precedentes, há que julgar o primeiro fundamento totalmente improcedente.

*Quanto ao terceiro fundamento, relativo a erros de apreciação*

97 Por um lado, o recorrente alega que não se pode ser reconhecido nenhum valor probatório aos artigos de imprensa contidos no dossiê de provas do Conselho, uma vez que a imprensa moldava não é independente. Além disso, o Conselho só se pode basear nesses artigos de imprensa quando não disponha de poderes de investigação num país terceiro. No caso em apreço, a delegação da União na República da Moldávia tinha perfeitas condições para efetuar investigações no terreno.

98 Por outro lado, os protestos de 19 de junho de 2022 e 12 de março de 2023 não podem ser qualificados como «violentos» na aceção do critério ii).

99 De acordo com o recorrente, estas manifestações, que se baseavam em reivindicações legítimas contra a degradação do nível de vida na República da Moldávia, decorreram de forma pacífica e não tinham qualquer relação com tentativas de desestabilização desse país. Pelo contrário, refletiam apenas o trabalho da oposição democraticamente eleita. Além disso, as únicas ações violentas constatadas durante esses protestos são imputáveis à polícia, que bloqueou o acesso dos participantes aos locais de reunião e deteve manifestantes sem justificação. Por outro lado, o facto de pagar a pessoas para participarem em manifestações não é ilegal. A este respeito, o financiamento evocado pelo Conselho tinha-se apenas destinado a assegurar o transporte dos manifestantes e a oferecer-lhes comida e equipamentos que lhes permitissem participar nas manifestações. Por último, o recorrente contesta ter organizado «viagens» à Turquia para treinar jovens moldavos em técnicas que permitem provocar perturbações em massa durante manifestações. Afirma que o seu partido, que tem experiência no planeamento de eventos, se tinha limitado a ajudar uma organização de jovens a reservar um hotel na Turquia e a organizar atividades.

100 No que diz respeito aos atos de manutenção, o recorrente alega que as investigações e os processos judiciais instaurados num contexto de forte corrupção e sem garantir o respeito dos direitos de defesa não podem servir de fundamento à manutenção do seu nome nas listas em causa. O recorrente acrescenta, por outro lado, que os artigos contidos no documento WK 6381/2023 têm mais de um ano e que o Conselho não explicou de que modo, após a dissolução do seu partido em junho de 2023, o recorrente continuava a planear manifestações violentas, na aceção do critério ii).

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

*– Quanto aos elementos de prova tidos em consideração pelo Conselho para sustentar a apreciação de que o recorrente planeou e dirigiu manifestações violentas, na aceção do critério ii)*

102 Primeiro, no que diz respeito à questão de saber se o Conselho podia adotar os atos impugnados sem proceder ele próprio a verificações no terreno, convém recordar que, na falta de poderes de investigação em países terceiros, a apreciação das autoridades da União que adotam medidas restritivas deve, com efeito, basear-se em fontes de informação acessíveis ao público, relatórios, artigos de imprensa ou outras fontes de informação semelhantes (v. Acórdão de 20 de março de 2024, Belshyna/Conselho, T-115/22, EU:T:2024:187, n.º 68 e jurisprudência referida).

103 No caso em apreço, o facto de a União dispor de uma delegação na República da Moldávia não significa que disponha de poderes de investigação neste país. Com efeito, essa delegação não tem competência para efetuar investigações no território moldavo com o objetivo de recolher elementos de prova que possam servir de base à adoção de medidas restritivas pelo Conselho.

104 O facto de o regime de medidas restritivas em causa ter sido adotado em resposta a um pedido de apoio da República da Moldávia, assim como o facto de se tratar de um país candidato à adesão à União, não invalidam a conclusão de que a União não tem poderes de investigação neste país terceiro.

105 Por conseguinte, para efeitos da adoção dos atos impugnados, o Conselho podia basear-se em informações acessíveis ao público, tais como ligações a sítios Internet, artigos de imprensa e capturas de ecrã relativas às manifestações planeadas pelo recorrente e pelo seu partido.

106 Segundo, no que diz respeito à fiabilidade dos elementos de prova em que o Conselho se baseou para adotar os atos impugnados, importa recordar que o princípio que prevalece no Direito da União é o da livre apreciação das provas, do qual resulta que, desde que um elemento de prova tenha sido obtido legalmente, o único critério para apreciar o valor das provas apresentadas reside na sua credibilidade (v. Acórdão de 26 de setembro de 2018, Infineon Technologies/Comissão, C-99/17 P, EU:C:2018:773, n.º 65 e jurisprudência referida).

107 Todavia, cabe ao recorrente identificar com precisão os elementos de prova suscetíveis de suscitar dúvidas quanto à sua fiabilidade (v. Acórdão de 8 de março de 2023, Assaad/Conselho, T-426/21, EU:T:2023:114, n.º 86 e jurisprudência referida).

108 Neste contexto, na falta de um argumento específico relativo aos elementos de prova em que o Conselho se baseou para adotar os atos impugnados ao abrigo do critério ii), a apresentação geral pelo recorrente do «panorama mediático moldavo» não basta para privar de valor probatório os artigos de imprensa que figuram nesses documentos, os quais provêm, aliás, não só de fontes moldavas mas também de fontes romenas, inglesas e americanas, cuja fiabilidade não é posta em causa.

109 É certo que, a título de exemplo, o recorrente criticou a alegada falta de independência dos sítios Internet «anticorupție.md» e «deschide.md».

110 Contudo, por um lado, cada um dos documentos WK 6381/2023 e WK 2428/2024 contêm um único artigo de imprensa proveniente do sítio Internet «anticorupție.md» e referem-se apenas às alegações de financiamento ilegal de partidos políticos pelo recorrente, o que o tornaria responsável por irregularidades financeiras graves relativamente a fundos públicos, na aceção do critério iii). Esses artigos de imprensa não sustentam, por conseguinte, a apreciação do Conselho segundo a qual o recorrente é responsável pelo planeamento e a direção de manifestações violentas, na aceção do critério ii). Não são, portanto, pertinentes para apreciar a legalidade dos atos impugnados, uma vez que estes assentam no critério ii).

111 Por outro lado, no que respeita às críticas ao sítio Internet «deschide.md», basta verificar que os dossiês de provas do Conselho não contêm nenhum artigo de imprensa provenientes deste sítio.

112 Nestas circunstâncias, a argumentação relativa à falta de valor probatório dos elementos de prova que figuram nos documentos WK 6381/2023 e WK 2428/2024 deve ser julgada inoperante.

*– Quanto à procedência dos fundamentos que justificam a inclusão e a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa ao abrigo do critério ii)*

113 Antes de mais, importa referir que o recorrente não contesta que o seu partido planeou várias manifestações contra o Governo em 2022 e 2023 em Quixinau.

114 Tendo em conta a jurisprudência recordada no n.º 76, *supra*, para poder qualificar estas manifestações como «violentas» na aceção do critério ii), é necessário analisar se o Conselho cumpriu o ónus da prova que lhe incumbe ao apresentar de um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam demonstrar que o recorrente, na sua qualidade de dirigente do partido que planeou as manifestações em causa, era motivado por intenções violentas ou havia incitado à violência ou renegado de qualquer outra forma os fundamentos da sociedade democrática.

115 A este respeito, em primeiro lugar, decorre dos elementos de prova n.os 9 e 17 do documento WK 6381/2023, a saber, os artigos publicados, respetivamente, em 7 de março de 2023 no sítio Internet «hotnews.ro», e em 17 de abril de 2023 no sítio Internet do jornal *Times*, que, entre 3 e 6 de março de 2023, o partido do recorrente organizou uma viagem a Belek (Turquia) para treinar cerca de 80 pessoas em técnicas de criação de perturbações em massa em manifestações, nomeadamente incitando ao confronto com a polícia através da tentativa de furar bloqueios e do lançamento de pedras ou de bombas de fumo.

116 Relativamente a este ponto, o recorrente não nega a existência de uma viagem à Turquia organizada com a ajuda do seu partido. Afirmou, no entanto, que se tratava de uma viagem de férias dos membros de uma organização de jovens e que o seu partido apenas os ajudou a reservar o hotel e a organizar atividades, pois possuía «mais experiência no planeamento deste tipo de eventos».

117 No entanto, esta afirmação não é apoiada por nenhum elemento dos autos.

118 Em especial, o recorrente não apresentou nenhum elemento que permita ao Tribunal Geral apreciar se a intervenção do seu partido na gestão desta viagem se limitou à reserva de um hotel e à organização de atividades ou, de uma forma mais geral, se o seu partido tinha organizado outras viagens deste tipo no passado. A este respeito, os estatutos do seu partido, apresentados no anexo A.7 da petição, não demonstram que este tem como objeto social, por exemplo, a organização de férias no estrangeiro, o que tende a retirar credibilidade à alegação de que o seu partido tem experiência no planeamento deste tipo de eventos.

119 Daqui resulta que a afirmação, na fundamentação dos atos impugnados, de que o recorrente participou no treino de pessoas com o objetivo de causar perturbações e agitação durante manifestações na República da Moldávia não enferma de erro de apreciação.

120 Em segundo lugar, resulta de vários elementos de prova, de forma concreta, precisa e concordante, que muitas pessoas foram selecionadas e pagas pelo partido do recorrente para participarem nas manifestações em causa. Decorre desses elementos, em especial, que a intenção do recorrente era fazer participar nessas manifestações certas pessoas com um perfil específico, suscetíveis de causar distúrbios e agitação, com o intuito de intimidar o Governo.

121 A este respeito, o elemento de prova n.º 13 do documento WK 6381/2023, a saber, um artigo publicado em 3 de outubro de 2022 no sítio Internet «Zdg.md», faz referência a uma investigação levada a cabo por jornalistas que se infiltraram numa manifestação planeada pelo partido do recorrente.

122 Esse artigo começa por destacar a complexa organização do partido do recorrente para selecionar pessoas, levá-las em miniautocarros para o local das manifestações e pagar-lhes entre 200 e 400 leus moldavos (MDL) (cerca de 10 a 20 euros) em contrapartida da sua participação nas

manifestações durante algumas horas. De acordo com esse artigo, outras pessoas receberam até 200 dólares americanos (USD) (cerca de 185 euros) para acamparem durante duas noites em tendas montadas em frente ao Parlamento moldavo.

123 Em seguida, aquele artigo descreve as técnicas utilizadas pelos representantes do partido para dissimular o seu plano. Por um lado, utilizavam uma linguagem codificada quando comunicavam entre si acerca da remuneração paga às pessoas que tinham recrutado. Por outro lado, na eventualidade de serem mandados parar pela polícia, davam a cada pessoa um bilhete de autocarro para que pudesse alegar que tinha tentado chegar sozinha às manifestações e que o miniautocarro do partido do candidato a tinha apanhado no caminho.

124 Por último, decorre desse artigo que os representantes do partido do recorrente instruíram as pessoas presentes a manifestarem-se ativamente. As que mostravam menos entusiasmados eram repreendidas.

125 A existência de uma remuneração paga a pessoas recrutadas para participarem em manifestações é corroborada pela prova n.º 20 do documento WK 6381/2023, a saber, um artigo publicado em 28 de outubro de 2022 no sítio Internet do jornal *Washington Post*, que menciona a detenção de 24 pessoas, incluindo membros do partido do recorrente, e a apreensão de 20 sacos cheios de notas no valor total de 3,5 milhões de MDL (cerca de 183 000 euros) que se destinavam a ser utilizadas para financiar as manifestações.

126 O facto de algumas pessoas presentes nas manifestações terem sido selecionadas pelo partido do recorrente foi também confirmado pelas provas n.os 18 e 19 do documento WK 6381/2023, nomeadamente artigos publicados, em 17 de fevereiro de 2023, no sítio Internet do jornal *Times*.

127 Com efeito, esses artigos explicam, nomeadamente através de uma declaração feita por um dos jornalistas infiltrados nas manifestações, que o recorrente selecionava membros de grupos paramilitares e antigos soldados e polícias para criar agitação social naquelas manifestações.

128 Resulta das considerações precedentes que, contrariamente ao que alega o recorrente, o planeamento de manifestações ia além da mera disponibilização de transporte para lá chegar.

129 Em especial, resulta dos elementos de prova apresentados pelo Conselho que o partido treinou e selecionou pessoas com um perfil muito específico, suscetíveis de causar violência e de participar em manifestações por razões parcialmente financeiras, e, por isso, não relacionadas com o objetivo destas manifestações. Neste sentido, não se pode considerar que essas pessoas pretendiam exercer o seu direito à liberdade de reunião pacífica ao participarem nas manifestações planeadas pelo partido do recorrente. Com efeito, participaram nas mesmas em contrapartida de uma remuneração e não para exprimirem as suas convicções e opiniões pessoais.

130 Por outro lado, o facto de o recorrente e o seu partido terem pago a pessoas para participarem em manifestações comprova o caráter artificial dos distúrbios que se pretendia causar.

131 Daqui resulta que a indicação, na fundamentação dos atos impugnados, de que o partido do recorrente planeou protestos e manifestações violentos, principalmente na capital Quixinau, com a ajuda de manifestantes pagos pelo seu partido, em 2022 e 2023, não enferma de erro de apreciação.

132 Em terceiro lugar, vários elementos de prova demonstram que, através das suas declarações, o recorrente incitou à violência contra a oposição política.

133 Neste sentido, o elemento de prova n.º 14 do documento WK 6381/2023, a saber, um comunicado de imprensa publicado no sítio Internet do partido do recorrente, contém a seguinte declaração:

«Finalmente, estes dirigentes tentam convencer-nos de que a atual crise foi provocada pelo conflito na Ucrânia. Trata-se de uma mentira. Até à eclosão desta crise, a população moldava estava a viver cada vez pior. Hoje, declaramos guerra total ao atual regime e apelamos a todos que lutem para o expulsar do poder. Hoje, dizemos "stop". A nossa mensagem é a seguinte: ou o Maia Sandu sai de livre vontade, juntamente com todos os seus aliados, ou agarramo-los pelas orelhas e levamo-los para onde devem ir, para a prisão e para o manicómio.»

134 A conta Facebook do recorrente contém outros vídeos de natureza semelhante apelando à violência contra a oposição política, como resulta da prova n.º 2 do documento WK 6381/2023, a saber, um artigo publicado, em janeiro de 2019, no sítio Internet «moldovacurata.md», que divulga a seguinte declaração sobre um político de um partido diferente do seu:

«Falemos agora do meu cinto, tem quatro anos, foi-me dado pela minha mulher, é o meu cinto da sorte, já o usei e vou continuar a usá-lo, e com a fivela também te vou foder, Andrusa, e a [tua] mãe. E, apesar de agora os jornalistas se poderem permitir escrever obscenidades sobre as pessoas, quando eu chegar ao poder, o que será muito em breve, castigar-vos-ei. Parem ou vai doer.»

135 Perante as intenções do recorrente (v. n.os 115 a 131, *infra*), as suas próprias declarações devem ser consideradas como apelos a derrubar o Governo através do recurso à violência.

136 Daqui resulta que a indicação, nos fundamentos dos atos impugnados, de que o recorrente esteve implicado no incitamento à violência contra a oposição política não enferma de erro de apreciação.

137 Atendendo em conta o que precede, há que concluir que o Conselho cumpriu o ónus da prova que lhe incumbia ao apresentar um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitem demonstrar que o recorrente, na sua qualidade de dirigente do partido que planeou as manifestações em causa, estava motivado por intenções violentas e havia incitado à violência, na aceção da jurisprudência citada no n.º 76, *supra*.

138 Por conseguinte, resta apreciar se o facto de o recorrente ter dirigido e planeado estas manifestações violentas é suficiente para o responsabilizar por ações que comprometem ou ameaçam a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2023/891.

139 Esta apreciação deve ser efetuada analisando os elementos de prova, não de forma isolada, mas no contexto em que se inserem (v., neste sentido, Acórdão de 21 de abril de 2015, Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 50 e jurisprudência referida).

140 A este respeito, em primeiro lugar, decorre dos considerandos 1 a 7 da Decisão 2023/891 que a República da Moldávia se confronta com ações desestabilizadoras que, por um lado, se destinam a impedir a sua adesão à União, e, por outro, emanam de atores externos, como a Federação Russa, cujas ações se intensificaram desde o início da sua guerra de agressão contra a Ucrânia.

141 Os elementos de prova n.os 5, 6 e 10 do documento WK 6381/2023, nomeadamente um artigo de 19 de fevereiro de 2023 publicado no sítio Internet «rferl.org», um comunicado de imprensa do United States Department of the Treasury (Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) de 26 de outubro de 2022 e um artigo de 15 de março de 2023 publicado no sítio Internet «G 4Media.ro», revelam que a estratégia da Federação Russa consiste em explorar as fragilidades de certos países visados para aí instalar um Governo pró-russo que adira à sua guerra de agressão contra a Ucrânia.

142 No que diz respeito às ações desestabilizadoras da Federação Russa em causa no presente processo, os elementos de prova n.os 11, 18 e 20 do documento WK 6381/2023, nomeadamente um artigo de 3 de novembro de 2022 publicado no sítio Internet «rferl.org», um artigo de 17 de fevereiro de 2023 publicado no sítio Internet do jornal *Times* e um artigo de 28 de outubro de 2022 publicado no sítio Internet do jornal *Washington Post*, explicam como a Federação Russa está a tentar explorar a dependência da República da Moldávia em relação ao gás russo para criar agitação entre a população e intimidar o atual Governo.

143 Em substância, estas diferentes fontes de informação estabelecem que a Federação Russa procura criar as condições necessárias para estimular o descontentamento público em relação ao atual Governo Moldavo, com o objetivo de o derrubar, mergulhando o país numa crise energética.

144 Em segundo lugar, as ligações entre a Federação Russa e o recorrente são sustentadas por vários documentos, como o artigo de 19 de fevereiro de 2023 publicado no sítio «rferl.org», o artigo de 7 de março de 2023 publicado no sítio «hotnews.ro» e o artigo de 12 de abril de 2023 publicado no sítio «romania.europalibera.org».

145 Com efeito, o partido do recorrente foi descrito como «favorável aos russos» ou «pró-russo». Ele próprio é descrito em vários artigos como tendo ligações estreitas com a Federação Russa, e até como estando «a serviço» do Serviço Federal de Segurança russo.

146 A título de exemplo, o artigo publicado em 3 de novembro de 2022 no sítio Internet «rferl.org» e o comunicado de imprensa emitido pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em 26 de outubro de 2022 explicam que o recorrente tentou criar uma aliança com russos para controlar o Parlamento Moldavo com vista a apoiar projetos de lei favoráveis aos interesses russos e a comprometer a votação ao pedido de concessão do estatuto de candidato à adesão à União. O artigo de 3 de novembro de 2022 indica igualmente que, por ocasião de uma visita de membros do partido do recorrente à Rússia, o presidente da Comissão dos Assuntos Internacionais da Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Duma Estatal da Assembleia Federal da Federação Russa) saudou o recorrente e o seu partido como «parceiros fiáveis» da Federação Russa. Do mesmo modo, a prova n.º 7 do documento WK 6381/2023, a saber, um comunicado de imprensa publicado em 14 de abril de 2023 no sítio Internet do partido do recorrente, refere o apoio dado pelo presidente da Comissão dos Assuntos Internacionais da Duma Estatal da Assembleia Federal da Federação Russa ao candidato do partido do recorrente nas eleições para Governador de Gagauzia.

147 Por outro lado, decorre das suas próprias declarações (v. n.º 133, *supra*) que o recorrente procura responsabilizar o Governo Moldavo pelo aumento dos custos da energia, contribuindo assim para estimular o descontentamento da população, com o objetivo de derrubar esse Governo.

148 Em terceiro lugar, vários elementos de prova demonstram que a Federação da Rússia tentou utilizar as manifestações planeadas pelo partido do recorrente para criar agitação e desestabilizar o Governo Moldavo.

149 A este respeito, o relatório de 9 de março de 2023 da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações Europeias de Ajuda Humanitária da Comissão, intitulado «Ucrânia/Moldávia — Guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia», anexo ao documento WK 6381/2023, explica que a Federação Russa prossegue as suas tentativas de desestabilizar a situação política na República da Moldávia recorrendo a várias ameaças híbridas, nomeadamente manifestações planeadas pelo partido do recorrente, nas quais participaram manifestantes vindos da Rússia.

150 Mais concretamente, os artigos publicados, respetivamente, em 15 de março de 2023 no sítio Internet «G 4Media.ro», em 12 de abril de 2023 no sítio Internet «romania.europalibera.org» e em 17 de abril de 2023 no sítio Internet do jornal *Times* descrevem a forma como as autoridades moldavas impediram uma tentativa de várias pessoas apoiadas pela Federação Russa, que tinham sido treinadas para incitar à violência durante as manifestações planeadas pelo partido do recorrente, resultando em sete detenções.

151 Resulta do exposto que as manifestações violentas em causa foram planeadas no interesse e com a ajuda da Federação Russa, pelo que se inscrevem plenamente no quadro das ações desestabilizadoras do Governo Moldavo, às quais as medidas restritivas em causa visam dar resposta.

152 À luz deste contexto, o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que as manifestações violentas dirigidas e planeadas pelo recorrente o tornaram responsável por ações que comprometem ou ameaçam a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2023/891.

153 Contrariamente ao que afirma o recorrente, o facto de o seu partido ter sido declarado inconstitucional em junho de 2023 não tornou obsoletas as medidas restritivas adotadas contra ele.

154 Com efeito, em matéria de medidas restritivas, a questão relevante para determinar se o nome de uma pessoa deve ser mantido nas listas em causa é saber se, desde a inclusão do nome dessa pessoa nas listas ou desde a reapreciação anterior, a situação de facto se alterou de tal maneira que já não permite retirar a mesma conclusão quanto à participação dessa pessoa nas atividades visadas pelas medidas restritivas (v., neste sentido, Acórdão de 22 de abril de 2021, Conselho/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, n.º 49 e jurisprudência referida).

155 É certo que o facto de o partido do recorrente ter sido declarado inconstitucional e, consequentemente, dissolvido, privou este último de alguma capacidade para planear manifestações violentas como as que justificaram a inclusão do seu nome nas listas em causa.

156 Contudo, a prática de ações dessa natureza não depende, enquanto tal, da existência do partido político de que o recorrente era presidente.

157 Com efeito, o papel preponderante do recorrente no planeamento de manifestações violentas — incluindo o recrutamento e o treino de pessoas pagas para participarem nelas — que levou à inclusão do seu nome nas listas em causa (v. n.ºs 119, 120 e 127, *supra*), o facto de essas manifestações violentas fazerem parte de tentativas de desestabilização da situação política na

República da Moldávia (v. n.os 149 a 151, *supra*), bem como as declarações do recorrente e a sua atividade nas redes sociais, que atestam a sua intenção de criar inquietação e agitação no seio da população (v. n.os 133, 134 e 147, *supra*), permitiram ao Conselho considerar validamente que ele continuava a poder planear, dirigir ou participar, direta ou indiretamente, em manifestações violentas ou outros atos de violência.

158 Por outro lado, o facto de os motivos de inclusão do nome do recorrente nas listas em causa se referirem a uma situação factual que existia antes da adoção dos atos iniciais e que foi alterada muito recentemente não implica necessariamente que as medidas restritivas adotadas contra ele pelos referidos atos sejam obsoletas (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 153 e jurisprudência referida).

159 Esta interpretação é corroborada pelo artigo 8.º, segundo parágrafo, da Decisão 2023/891, que prevê que as medidas restritivas em causa devem ser prorrogadas ou alteradas conforme adequado, se o Conselho considerar que os seus objetivos não foram atingidos, e pelo artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento 2023/888, que prevê que a lista constante do anexo I é reapreciada a intervalos regulares e, pelo menos, de 12 em 12 meses. Para que estas disposições não sejam privadas do seu efeito útil, deve considerar-se que permitem a manutenção, nas listas em causa, dos nomes de pessoas e entidades que não cometeram nenhum ato de desestabilização da República da Moldávia durante o período anterior à reapreciação, desde que essa manutenção continue a justificar-se tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes e, nomeadamente, tendo em conta o facto de os objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas não terem sido alcançados (v., por analogia, Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-108/21, EU:T:2022:253, n.º 56 e jurisprudência referida).

160 Assim, apesar de o Conselho não ter apresentado provas de que, desde a inclusão do seu nome nas listas em causa, o recorrente tinha planeado, dirigido ou participado, direta ou indiretamente, em manifestações violentas ou noutros atos de violência, e tendo em conta o facto de o Conselho ter considerado, no considerando 3 da Decisão 2024/1244, que existia uma ameaça persistente para a democracia e o Estado de direito, bem como para a estabilidade e a segurança da República da Moldávia, a mera dissolução do partido do recorrente não basta para tornar obsoletas as medidas restritivas adotadas contra ele.

161 De resto, o elemento de prova n.º 3 do documento WK 2428/2024, a saber, um artigo de imprensa publicado em 11 de outubro de 2023 no sítio Internet «hotnews.ro», divulga, nomeadamente, uma declaração do recorrente anunciando a criação de uma nova formação política denominada «Ș.OR Bloc» e a sua aliança com o partido político «Chance» imediatamente após a dissolução do seu próprio partido em junho de 2023. Esta informação é corroborada pelo elemento de prova n.º 5 do documento WK 2428/2024, a saber, um artigo de imprensa publicado em 3 de novembro de 2023 no sítio Internet «moldova.europalibera.org», do qual resulta, de acordo com outra declaração do recorrente, que este financiava o partido «Chance».

162 Por outro lado, o elemento de prova n.º 1 do documento WK 2428/2024, a saber, um artigo de imprensa publicado em 22 de setembro de 2023 no sítio Internet «Zdg.md» e o artigo de 3 de novembro de 2023 publicado no sítio Internet «moldova.europalibera.org» concordam sobre o facto de que as ligações entre o recorrente e a Federação Russa, descritas nos n.os 144 a 147, *supra*, não desapareceram pelo simples facto de o seu partido ter sido dissolvido em junho de 2023.

163 Resulta do exposto que o contexto que justificou a inclusão inicial do nome do recorrente nas listas em causa não se alterou a ponto de impedir o Conselho de manter o nome do recorrente nessas listas em aplicação do critério ii), baseando-se nos mesmos elementos que justificaram a inclusão inicial do seu nome, completados pelos que constam do documento WK 2428/2024.

164 Quanto a este ponto, o argumento de que os artigos contidos no documento WK 6381/2023 têm mais de um ano não pode implicar a anulação dos atos de manutenção.

165 Com efeito, com exceção de um artigo publicado em janeiro de 2019, todos os elementos de prova contidos no documento WK 6381/2023 foram publicados na Internet entre 21 de março de 2022 e 18 de abril de 2023. O lapso de tempo decorrido entre, por um lado, a publicação das informações que serviram de fundamento à inclusão inicial do nome do recorrente, e, por outro, a adoção desses atos de manutenção em 26 de abril de 2024 não pode ser considerado significativo.

166 Estes diferentes elementos de prova continuam, assim, a ser pertinentes para apreciar se o nome do recorrente deve ser mantido nas listas em causa.

167 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

*Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação de direitos fundamentais*

168 O recorrente considera que a adoção de medidas restritivas individuais contra ele é desproporcionada, uma vez que viola a sua liberdade de empresa e o seu direito de propriedade. A este respeito, invoca o facto de o congelamento dos seus bens o impedir de efetuar operações financeiras ou de realizar transações sobre bens móveis e imóveis. É-lhe impossível receber donativos ou efetuar despesas para efeitos de uma campanha eleitoral e, consequentemente, participar na vida política moldava. De acordo com o recorrente, a ingerência no seu direito de propriedade não é nem adequada nem necessária para alcançar os objetivos prosseguidos pela Decisão 2023/891. Além disso, essas medidas restritivas violam o seu direito à liberdade de associação e à liberdade de expressão. O objetivo de defender o Estado de direito na Moldávia não pode ser alcançado através da adoção de medidas restritivas contra membros de partidos políticos da oposição.

169 O Conselho considera que este fundamento é inadmissível devido à sua falta de clareza. Em todo o caso, tal como a Comissão, considera que esta argumentação é improcedente.

170 Uma vez que o Conselho pôde responder quanto ao mérito dos argumentos invocados em apoio deste fundamento, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade relativa a uma alegada falta de clareza das alegações escritas da recorrente.

171 Quanto ao mérito, importa recordar que os direitos fundamentais, como os invocados pelo recorrente, não são prerrogativas absolutas e o seu exercício pode ser sujeito a restrições justificadas por fins de interesse geral prosseguidos pela União, desde que tais restrições correspondam efetivamente aos referidos fins de interesse geral e não constituam, à luz do objetivo prosseguido, uma restrição de tal forma desproporcionada e inaceitável que ponha em causa a própria essência dos direitos assim garantidos (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2018, National Iranian Tanker Company/Conselho, C-600/16 P EU:C:2018:966, n.º 83 e jurisprudência referida).

172 Assim, para ser conforme com o direito da União, uma violação dos direitos fundamentais em causa deve estar prevista por lei, respeitar o conteúdo essencial desses direitos, corresponder a um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, e não ser desproporcionada (v., neste sentido, Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 222 e jurisprudência referida).

173 No caso em apreço, essas quatro condições estão reunidas.

174 Em primeiro lugar, as medidas restritivas em causa estão «previstas por lei», uma vez que estão enunciadas em atos que têm, nomeadamente, alcance geral e uma base jurídica clara no direito da União, bem como uma previsibilidade suficiente.

175 Em segundo lugar, os atos impugnados são aplicáveis por um período determinado e estão sujeitos a uma reapreciação permanente, como previsto no artigo 8.º, segundo parágrafo, da Decisão 2023/891. Dado que as referidas medidas são temporárias e reversíveis, deve considerar-se que não há violação do conteúdo essencial das liberdades invocadas. Além disso, a Decisão 2023/891 e o Regulamento 2023/888 preveem a possibilidade de conceder derrogações às medidas restritivas aplicadas. Em especial, no que diz respeito ao congelamento de fundos e de recursos económicos, o artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2023/891 e o artigo 3.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 2, o artigo 5.º, n.º 1, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 2023/888 preveem a possibilidade, por um lado, de autorizar a utilização de fundos congelados para necessidades essenciais ou certos compromissos, e, por outro, de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos.

176 Em terceiro lugar, as medidas restritivas em causa correspondem a um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União, que é suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores. Com efeito, essas medidas destinam-se a apoiar as autoridades moldavas face às ações desestabilizadoras com que são confrontadas e que são suscetíveis de impedir a adesão deste Estado à União, visando, nomeadamente, as pessoas que, através dos seus atos de violência, representam uma ameaça para a democracia e o Estado de direito na República da Moldávia.

177 Em quarto lugar, no que respeita ao caráter adequado das medidas restritivas, cabe salientar que, à luz de objetivos de interesse geral tão fundamentais como os mencionados no número 176, *supra*, estas não podem, enquanto tais, ser consideradas inadequadas. Além disso, o recorrente não alegou que medidas menos restritivas teriam permitido atingir tão eficazmente os objetivos prosseguidos.

178 Neste contexto, os inconvenientes sofridos pelo recorrente não podem ser considerados como desproporcionados em relação à importância dos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados.

179 A este respeito, há que rejeitar o argumento segundo o qual a adoção de medidas restritivas contra membros dos partidos políticos da oposição não permite apoiar o Estado de direito na República da Moldávia. Com efeito, as medidas restritivas em causa foram adotadas não pelo facto de o recorrente ser membro de um partido político da oposição, mas porque tinha planeado manifestações violentas e incitado à violência contra a oposição política, o que o tornava responsável por ações que prejudicavam ou ameaçavam a soberania e a independência da República da Moldávia, bem como a democracia, o Estado de direito, a estabilidade e a segurança nesse Estado.

180 Em todo o caso, as medidas restritivas adotadas contra o recorrente não o impedem irremediavelmente de prosseguir uma atividade política de oposição na República da Moldávia, eventualmente planeando manifestações contra o atual Governo, desde que essas manifestações sejam «pacíficas» na aceção do artigo 11.º da CEDH e do artigo 12.º, n.º 1, da Carta e não façam parte das ações desestabilizadoras levadas a cabo por agentes externos, como a Federação Russa.

181 O quarto fundamento deve, por conseguinte, ser julgado improcedente. Atendendo às considerações precedentes, os pedidos de anulação devem ser julgados improcedentes.

***Quanto ao pedido de indemnização***

182 O recorrente pede ao Tribunal Geral que condene o Conselho a indemnizá-lo pela ofensa à sua reputação que sofreu causada pela adoção dos atos iniciais, pagando-lhe um montante 100 000 euros a título provisório. O recorrente indica que o seu nome passou a estar publicamente associado a um comportamento considerado prejudicial à paz, à segurança e ao processo democrático na República da Moldávia, o que lhe causa necessariamente um dano.

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

184 Importa recordar que a responsabilidade extracontratual da União só pode ser invocada se o demandante tiver efetivamente sofrido um prejuízo «real e efetivo» e, a este respeito, compete ao interessado apresentar provas concludentes quanto à existência e à extensão do prejuízo invocado (v., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.os 61 e 62).

185 No caso vertente, o recorrente limitou-se a alegar, no n.º 267 da petição e no n.º 46 das suas observações sobre os articulados de intervenção da Comissão, que os atos iniciais tinham lesado a sua reputação, sem apresentar nenhum indício de prova da existência e da extensão desse dano.

186 Em todo o caso, no que diz respeito ao facto de o seu nome estar agora associado a um comportamento incompatível com o processo democrático na República da Moldávia, basta referir que resulta do que exposto que a inclusão e a manutenção do seu nome nas listas em causa com base no critério ii) não enfermam de nenhuma ilegalidade.

187 Por conseguinte, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente.

188 Tendo em conta o exposto, e atendendo a que o Tribunal Geral está suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos para se pronunciar sobre o litígio, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade, sem que seja necessário examinar a legalidade da inclusão e da manutenção do nome do recorrente nas listas em causa com base no critério iii), nem decidir sobre os pedidos de medidas de organização do processo por ele apresentados.

**Quanto às despesas**

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

190 No caso em apreço, uma vez que o recorrente foi vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Conselho, em conformidade com o pedido deste último. A Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

**1) É negado provimento ao recurso.**

**2) Ilan Mironovich Shor é condenado a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.**

**3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de dezembro de 2024.

Assinaturas