Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada)

23 de julho de 2025*

«Política Externa e de Segurança Comum — Medidas restritivas adotadas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista das pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Manutenção do nome do recorrente na lista — Artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145/PESC — Erro de apreciação — Direitos de defesa — Proporcionalidade»

No processo T-1095/23,

OT, representado por J.-P. Hordies e P. Blanchetier, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrido,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada),

composto por: R. Mastroianni, presidente, M. Brkan (relatora), I. Gâlea, T. Tóth e S. L. Kalėda, juízes,

secretário: P. Núñez Ruiz, administradora,

vistos os autos, nomeadamente:

– a Petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de novembro de 2023,

– a Decisão de 28 de fevereiro de 2024 que deferiu o pedido de anonimato do recorrente,

– o Articulado de adaptação apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de maio de 2024,

após a audiência de 26 de março de 2025,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 Por meio do seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, o recorrente, OT, pede a anulação, primeiro, da Decisão (PESC) 2023/1767 do Conselho, de 13 de setembro de 2023, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2023, L 226, p. 104), e do Regulamento de Execução (UE) 2023/1765 do Conselho, de 13 de setembro de 2023, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2023, L 226, p. 3) (a seguir «atos de setembro de 2023»), e, segundo, da Decisão (PESC) 2024/847 do Conselho, de 12 de março de 2024, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO L, 2024/847), e do Regulamento de Execução (UE) 2024/849 do Conselho, de 12 de março de 2024, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO L, 2024/849) (a seguir «atos de março de 2024»), e uma vez que esses atos (a seguir, conjuntamente considerados, «atos impugnados») mantêm o seu nome nas listas anexas aos referidos atos.

I. Antecedentes do litígio

2 O recorrente é um cidadão cipriota.

3 O presente processo insere-se no contexto das medidas restritivas decididas pela União Europeia no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

4 Na sequência da anexação da Crimeia pela Federação da Rússia, o Conselho da União Europeia adotou, em 17 de março de 2014, a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16), com fundamento no artigo 29.º TUE.

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

6 Em 25 de fevereiro de 2022, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão (PESC) 2022/329, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 50, p. 1), e, por outro, o Regulamento (UE) 2022/330, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 51, p. 1), a fim de, nomeadamente, retificar os critérios pelos quais as medidas restritivas em causa podiam visar pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos.

7 O artigo 2.º, n.os 1 e 2, da Decisão 2014/145, conforme alterada pela Decisão 2022/329, prevê o seguinte:

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

[…]

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

[…]

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

[…]

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no Anexo, ou disponibilizá-los em seu proveito.»

8 As modalidades deste congelamento de fundos são definidas nos números seguintes do artigo 2.º da Decisão 2014/145, conforme alterada.

9 O Regulamento n.º 269/2014, na sua versão alterada pelo Regulamento 2022/330, impunha a adoção de medidas de congelamento de fundos e definia as modalidades desse congelamento em termos idênticos, em substância, aos da Decisão 2014/145, conforme alterada. Com efeito, em especial, o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a g), desse regulamento reproduzia no essencial o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a g), da referida decisão.

10 Pela Decisão (PESC) 2022/429 do Conselho, de 15 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 87I, p. 44), bem como pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/427 do Conselho, de 15 de março de 2022, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 87 I, p. 1) (a seguir «atos iniciais»), o nome do recorrente foi acrescentado às listas anexas à Decisão 2014/145 e ao referido regulamento (a seguir «listas controvertidas»).

11 Em 13 de abril de 2022, o Conselho comunicou ao recorrente o processo WK 3073/2022 INIT.

12 Através da Decisão (PESC) 2022/1530 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 239, p. 149), e da Decisão (PESC) 2023/572 do Conselho, de 13 de março de 2023, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2023, L 75 I, p. 134), bem como pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/1529 do Conselho, de 14 de setembro de 2022, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 239, p. 1), e pelo Regulamento de Execução (UE) 2023/571 do Conselho, de 13 de março de 2023, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2023, L 75 I, p. 1), o Conselho manteve o nome do recorrente nas listas controvertidas.

13 Por carta de 22 de dezembro de 2022, o Conselho comunicou ao recorrente o processo WK 17621/2022 INIT.

14 Por carta de 9 de maio de 2023, a recorrente dirigiu ao Conselho um pedido de reapreciação.

15 Em 5 de junho de 2023, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2023/1094, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2023, L 146, p. 20), e o Regulamento (UE) 2023/1089, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2023, L 146, p. 1).

16 A Decisão 2023/1094 alterou os critérios de inscrição dos nomes das pessoas visadas pelo congelamento de fundos. O texto do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145 passa a ter a seguinte redação:

> «g) Dos homens de negócios proeminentes que operam na Rússia e seus familiares diretos, e outras pessoas singulares que deles beneficiem, ou dos empresários, pessoas coletivas, entidades e organismos que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia […]»

17 O Regulamento n.º 2023/1089 alterou de forma semelhante o Regulamento n.º 269/2014.

18 Por carta de 19 de junho de 2023, o Conselho informou o recorrente de que tencionava manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas com base em fundamentos alterados.

19 Por carta de 29 de junho de 2023, a recorrente dirigiu ao Conselho um novo pedido de reapreciação.

20 Por carta de 5 de julho de 2023, o recorrente apresentou, 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), um pedido de acesso ao processo do Conselho para obter a comunicação dos documentos que permitiam identificar os Estados-Membros que tiveram a iniciativa da proposta de inscrever o seu nome nas listas controvertidas.

21 Por carta de 10 de julho de 2023, o Conselho comunicou ao recorrente o processo WK 5142/2023 INIT, de 20 de abril de 2023, que continha elementos de informação sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia.

22 Por carta de 18 de agosto de 2023, o Conselho comunicou ao recorrente o processo WK 10555/2023 INIT, de 14 de agosto de 2023, e o processo WK 5142/2023 ADD 1, de 16 de agosto de 2023, que continha elementos de informação adicionais sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia.

23 Por carta de 28 de agosto de 2023, em resposta ao pedido de acesso ao processo com base no Regulamento n.º 1049/2001, o Conselho divulgou ao recorrente determinados documentos e indicou que a divulgação de outros determinados documentos não era possível devido à proteção dos dados pessoais e das relações internacionais, nomeadamente no que diz respeito aos processos WK 10524/2023, de 9 de agosto de 2023, e WK 10524/2023 REV 1, de 10 de agosto de 2023.

24 Por carta de 29 de agosto de 2023, o recorrente apresentou um novo pedido de reapreciação no qual pedia também a transmissão do processo WK 10524/23 REV1, mencionado na carta do Conselho de 18 de agosto de 2023, mas que não tinha sido comunicado com a mesma.

25 Por carta de 1 de setembro de 2023, o recorrente apresentou, com base no Regulamento n.º 1049/2001, um pedido confirmativo de acesso aos documentos.

26 Com a adoção dos atos de setembro de 2023, o nome do recorrente foi mantido nas listas controvertidas pelos seguintes motivos:

«[O recorrente] é um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group, que inclui o Alfa Bank, um dos maiores contribuintes da Rússia. É considerado uma das pessoas mais influentes da Rússia. Tem laços bem estabelecidos com o Presidente da Federação da Rússia Vladimir Putin. Vladimir Putin recompensou a lealdade do Alfa Group às autoridades russas dando apoio político aos planos de investimento externo do Alfa Group.

A companhia de seguros AlfaStrakhovanie, filial do Alfa Group Consortium, é a seguradora dos veículos do Serviço Federal da Guarda Nacional da Federação da Rússia (Rosgvardia), cujas unidades operam nas regiões ocupadas da Ucrânia sob controlo russo, bem como dos veículos da escolta do Presidente da Federação da Rússia Vladimir Putin. Por outro lado, o X5 Retail Group, outra filial do consórcio Alfa Group (Grupo Alfa), coopera com a JSC Voentorg, uma entidade sujeita a medidas restritivas que presta serviços de restauração e lavandaria e fornece uniformes militares às Forças Armadas da Federação da Rússia e cuja filial vende *T-shirts* com o símbolo militar "Z" que tem sido utilizado por propagandistas russos para promover a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Por conseguinte, tem prestado ativamente apoio material ou financeiro e obtido benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia. Trata-se ainda de um destacado empresário que exerce atividade na Rússia, em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia.»

27 Por carta de 15 de setembro de 2023, o Conselho informou o recorrente da manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas e respondeu aos seus pedidos de reapreciação.

28 Por carta de 23 de outubro de 2023, em resposta ao pedido confirmativo do recorrente, o Conselho divulgou-lhe determinados documentos e indicou que o acesso a outros documentos, nomeadamente aos processos WK 10524/2023 e WK 10524/2023 REV 1, era recusado com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

29 Por carta de 26 de outubro de 2023, o Conselho comunicou ao recorrente o processo WK 10524/2023 REV 1.

30 Os atos de 15 de março de 2022 mencionados no n.º 10, *supra*, e os atos de 14 de setembro de 2022 mencionados no n.º 12, *supra*, foram objeto de um recurso de anulação, ao qual foi negado provimento por Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. Factos posteriores à interposição do recurso

31 Por carta de 8 de fevereiro de 2024, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas e comunicou-lhe o processo WK 1303/2024 INIT, de 29 de janeiro de 2024, bem como o processo WK 5142/2023 ADD 2, de 29 de janeiro de 2024, que continha elementos de informação adicionais sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia.

32 Por carta de 18 de fevereiro de 2024, o recorrente pediu ao Conselho que reapreciasse a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas.

33 Por carta de 21 de fevereiro de 2024, o Conselho recordou ao recorrente a sua intenção de manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas.

34 Por carta de 27 de fevereiro de 2024, o recorrente pediu ao Conselho que reapreciasse a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas.

35 Através dos atos de março de 2024, o nome do recorrente foi mantido nas listas controvertidas pelos seguintes motivos:

«[O recorrente] é um dos principais acionistas do Alfa Group consortium. Está classificado entre as pessoas mais influentes da Rússia. Vladimir Putin recompensou a lealdade do Alfa Group às autoridades russas dando apoio político aos planos de investimento externo do Alfa Group.

A companhia de seguros AlfaStrakhovanie, filial do Alfa Group Consortium, é a seguradora dos veículos do Serviço Federal da Guarda Nacional da Federação da Rússia (Rosgvardia), cujas unidades operam nas regiões ocupadas da Ucrânia sob controlo russo, bem como dos veículos da escolta do presidente da Federação da Rússia Vladimir Putin.

A AlfaStrakhovanie é a seguradora de empresas como a JSC Kalashnikov Concern e o Central Scientific — Research Institute for Precision Machine Engineering (TsNIITochMash), cujas armas são amplamente utilizadas pelas forças militares russas na Ucrânia, nomeadamente nas atrocidades em Bucha.

Além disso, o X5 Retail Group, outra filial do Alfa Group Consortium, coopera com a JSC Voentorg, uma entidade sujeita a medidas restritivas que presta serviços de restauração e lavandaria e fornece uniformes militares às Forças Armadas da Federação da Rússia e cuja filial vende *T-shirts* com o símbolo militar "Z" que tem sido utilizado por propagandistas russos para promover a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Por conseguinte, [o recorrente] tem prestado ativamente apoio material ou financeiro e obtido benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia.

É também um destacado empresário que exerce atividade na Rússia, em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia.»

36 Por carta de 15 de março de 2024, o Conselho informou o recorrente da manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas e respondeu aos seus pedidos de reapreciação.

37 Por carta de 10 de abril de 2024, na sequência da prolação dos Acórdãos de 10 de abril de 2024, Aven/Conselho (T-301/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:214), e de 10 de abril de 2024, Fridman/Conselho (T-304/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:215), o recorrente apresentou um pedido de reapreciação.

38 Os atos de 13 de março de 2023 mencionados no n.º 12, *supra*, foram objeto de um recurso de anulação, ao qual foi negado provimento por Acórdão de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho (T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606).

III. Pedidos das partes

39 O recorrente conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

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

– condenar o Conselho a retirar o seu nome das listas controvertidas;

– condenar o Conselho nas despesas.

40 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o recorrente nas despesas.

IV. Questão de direito

A. Quanto à competência do Tribunal Geral para conhecer do segundo pedido do recorrente

41 Com o seu segundo pedido, o recorrente pede ao Tribunal Geral que ordene ao Conselho que retire o seu nome das listas controvertidas. Assim, com este pedido, pede, em substância, que o Tribunal Geral dirija uma injunção ao Conselho.

42 A este respeito, basta recordar que, no âmbito da fiscalização da legalidade baseada no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não tem competência para dirigir injunções às instituições, órgãos e organismos da União [v. Despacho de 26 de outubro de 1995, Pevasa e Inpesca/Comissão, C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, n.º 24 e jurisprudência referida; v., também, neste sentido, Acórdãos de 9 de junho de 2021, Borborudi/Conselho, T-580/19, EU:T:2021:330, n.º 34 (não publicado), e de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, não publicado, EU:T:2023:104, n.º 19 e jurisprudência referida], mesmo quando digam respeito às modalidades de execução dos seus acórdãos (Despachos de 22 de setembro de 2016, Gaki/Comissão, C-130/16 P, não publicado, EU:C:2016:731, n.º 14, e de 19 de julho de 2016, Trajektna luka Split/Comissão, T-169/16, não publicado, EU:T:2016:441, n.º 13).

43 Daqui resulta que, no âmbito de um recurso interposto com base no artigo 263.º TFUE, mesmo em caso de anulação dos atos pelos quais são adotadas ou mantidas medidas restritivas relativamente a uma pessoa singular, uma pessoa coletiva, uma entidade ou um organismo, o Tribunal Geral não é competente para ordenar a retirada da inscrição do nome dessa pessoa singular, dessa pessoa coletiva, dessa entidade ou desse organismo das listas controvertidas.

44 Resulta das considerações precedentes que o segundo pedido deve ser julgado improcedente por incompetência.

B. Quanto ao mérito

45 O recorrente invoca três fundamentos de recurso, relativos, o primeiro, a um erro de apreciação; o segundo, a uma violação do princípio da proporcionalidade e, o terceiro, a uma violação dos direitos de defesa e do direito a um recurso jurisdicional efetivo.

46 O Tribunal Geral considera oportuno examinar, antes de mais, o terceiro fundamento relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a um recurso jurisdicional efetivo, em seguida, o primeiro fundamento relativo a um erro de apreciação e, por último, o segundo fundamento relativo a uma violação do princípio da proporcionalidade.

1. Quanto ao terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva

47 Há que examinar, num primeiro momento, os argumentos do recorrente relativos aos atos de setembro de 2023 e, em seguida, num segundo momento, os que dizem respeito aos atos de março de 2024.

a) Quanto aos atos de setembro de 2023

48 O recorrente considera que os seus direitos de defesa e o seu direito a um processo judicial efetivo foram violados pelo facto de o Conselho não lhe ter comunicado determinados elementos de prova, apesar de estes terem sido pedidos no âmbito de um pedido de acesso aos documentos.

49 Além disso, o recorrente acusa o Conselho de não ter tido em conta os argumentos expostos nos seus pedidos de reapreciação, de não ter individualizado as respostas a esses pedidos, de não lhe ter comunicado um processo com elementos de prova sólidos mas apenas um processo incompleto e de lhe ter recusado uma audição.

50 O recorrente alega que o Conselho negligenciou o facto de os elementos de prova apresentados não serem suficientes para sustentar os fundamentos invocados a seu respeito para justificar a manutenção do seu nome nas listas controvertidas.

51 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

52 A este respeito, em primeiro lugar, há que recordar que o direito de ser ouvido em todos os processos, previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), que é parte integrante do respeito dos direitos de defesa, garante a qualquer pessoa a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista

no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (Acórdãos de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 75, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 79).

53 Importa também recordar que, no caso dos atos que mantêm o nome de uma pessoa ou de uma entidade que já figura nas listas que impõem medidas restritivas, um efeito surpresa já não é necessário para assegurar a eficácia das referidas medidas, pelo que a adoção de tais atos deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos elementos de acusação e da oportunidade conferida à pessoa ou à entidade em causa de ser ouvida [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; de 1 de outubro de 2020, Makhlouf/Conselho, C-157/19 P, não publicado, EU:C:2020:777, n.º 44, e de 18 de maio de 2022, Foz/Conselho, T-296/20, EU:T:2022:298, n.º 66 (não publicado)].

54 Além disso, o respeito dos direitos de defesa inclui também o direito de acesso ao processo no respeito dos interesses legítimos da confidencialidade, que está consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta (v., neste sentido, Acórdãos 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 99, e de 12 de junho de 2024, Shammout/Conselho, T-649/22, não publicado, EU:T:2024:376, n.º 36).

55 A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou que o elemento de proteção proporcionado pela exigência de notificação dos elementos de acusação e pelo direito de apresentar observações antes da adoção de atos que mantêm o nome de uma pessoa ou de uma entidade numa lista de pessoas ou entidades abrangidas por medidas restritivas era fundamental e essencial aos direitos de defesa. Isto é ainda mais assim quando as medidas restritivas em questão têm uma incidência importante nos direitos e liberdades das pessoas e dos grupos visados [Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 64, e de 18 de maio de 2022, Foz/Conselho, T-296/20, EU:T:2022:298, n.º 67 (não publicado)].

56 Com efeito, a regra segundo a qual deve ser dada ao destinatário de uma decisão lesiva dos seus interesses a possibilidade de apresentar as suas observações antes de a decisão ser tomada tem por finalidade permitir que a autoridade competente tenha utilmente em conta todos os elementos pertinentes. A fim de assegurar uma proteção efetiva do referido destinatário, esta regra tem, designadamente, por objeto permitir que este corrija um erro ou invoque determinados elementos relativos à sua situação pessoal, que militam no sentido de a decisão ser ou não tomada ou de que a mesma tenha determinado conteúdo (Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 65, e de 24 de novembro de 2021, Aman Dimashq/Conselho, T-259/19, EU:T:2021:821, n.º 69).

57 No caso em apreço, há que salientar que os fundamentos de inclusão dos atos de setembro de 2023 foram parcialmente alterados em relação aos fundamentos dos atos anteriores, mantendo a fundamentação de que o recorrente é «um dos principais acionistas» do consórcio Alfa Group, fórmula que corresponde, em substância, à de «grande acionista» que consta dos fundamentos dos atos iniciais ou de «principa[l] acionist[a]» que consta dos atos de 13 de março de 2023 mencionados no n.º 12, *supra*. Com efeito, nos atos de setembro de 2023, o Conselho aplicou ao recorrente as disposições previstas no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterada pela Decisão 2023/1094, a saber, as que visam os «homens de negócios proeminentes

que operam na Rússia» [a seguir «primeira parte do critério g) alterado»] e as que visam os «empresários que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [a seguir «terceira parte do critério g) alterado»].

58 Há que constatar que, por carta de 19 de junho de 2023, o Conselho tinha informado o recorrente da sua intenção de manter a inscrição do seu nome nas listas controvertidas com base num projeto de exposição de motivos alterado. Em seguida, por carta de 18 de agosto de 2023, o Conselho confirmou ao recorrente a sua intenção de manter a inscrição do referido nome nas listas controvertidas com base num projeto de exposição de motivos alterado. Com esta última carta, indicou ao recorrente que lhe comunicava em anexos o processo WK 10524/2023 REV 1 de 10 de agosto de 2023, o processo WK 10555/2023 INIT que continha elementos relativos à sua situação pessoal e o processo WK 5142/23 ADD 1 que continha elementos de informação adicionais sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia.

59 Por carta de 29 de agosto de 2023, enviada ao serviço de relações externas do Conselho responsável pela reapreciação das medidas restritivas, o recorrente informou esse serviço de que o processo WK 10524/2023 REV 1 não lhe tinha sido comunicado e pediu que este lhe fosse transmitido o mais rapidamente possível.

60 Importa salientar, tendo em conta, nomeadamente, as respostas dadas na audiência, que o Conselho não demonstrou que o processo WK 10524/2023 REV 1 tinha sido comunicado ao recorrente antes da adoção dos atos de setembro de 2023. Assim, tendo em conta os elementos dos autos, há que considerar que este processo só foi comunicado ao recorrente em 26 de outubro de 2023, ou seja, mais de um mês após a referida adoção.

61 Assim, por não ter comunicado ao recorrente o processo WK 10524/2023 REV 1 antes da adoção dos atos de setembro de 2023, o Conselho violou os direitos de defesa do recorrente, em especial o seu direito de ser ouvido e o seu direito de acesso ao processo, garantidos no artigo 41.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Carta.

62 Todavia, há que recordar que resulta de jurisprudência constante que, para que uma violação dos direitos de defesa implique a anulação do ato impugnado, é necessário que, não se verificando tal irregularidade, o processo pudesse ter conduzido a um resultado diferente, o que compete à pessoa que invoca essa violação demonstrar (v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, Vnesheconombank/Conselho, C-731/18 P, não publicado, EU:C:2020:500, n.º 73 e jurisprudência referida).

63 No caso em apreço, há que salientar que, na petição e na réplica, o recorrente não explicou as razões pelas quais, se o processo WK 10524/2023 REV 1 lhe tivesse sido comunicado antes da adoção dos atos de setembro de 2023, o processo de reapreciação das medidas a seu respeito poderia ter conduzido a um resultado diferente. Com efeito, a argumentação do recorrente não incide especificamente sobre as consequências da não comunicação do referido processo durante o processo de reapreciação das medidas a seu respeito, mas visa, em substância, contestar a carta do serviço do Conselho responsável pelo acesso do público aos documentos das instituições de 23 de outubro de 2023, pela qual o acesso a determinados documentos foi recusado com fundamento no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), terceiro travessão, e no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1049/2001.

64 Além disso, há que recordar que, como resulta dos n.os 54 a 56, *supra*, o direito de acesso ao processo de uma pessoa ou de uma entidade visada por medidas restritivas tem por objetivo permitir-lhe apresentar observações sobre os elementos que lhe são imputados. Daqui resulta que esse direito está estritamente limitado à pessoa ou à entidade visada por medidas restritivas a fim de assegurar a sua defesa no âmbito do processo de reapreciação das medidas adotadas a seu respeito. No caso em apreço, o recorrente acusa nomeadamente o Conselho de não lhe ter comunicado o processo com a referência WK 10524/2023 INIT, a saber, uma versão anterior do processo WK 10524/2023 REV 1. Ora, este argumento não pode ser acolhido, uma vez que o Conselho não se baseou no processo WK 10524/2023 INIT para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas em setembro de 2023.

65 Com efeito, para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas em setembro de 2023, o Conselho baseou-se, nomeadamente, nos processos WK 3073/2022 INIT de 12 de março de 2022 e WK 17621/2022 INIT de 14 de dezembro de 2022, que tinham sido comunicados ao recorrente na sequência da adoção dos atos de 15 de março de 2022 mencionados no n.º 10, *supra*, bem como no âmbito do processo de reapreciação que conduziu à adoção dos atos de 13 de março de 2023 mencionados no n.º 12, *supra*. Baseou-se ainda nos processos WK 10555/2023 INIT de 14 de agosto de 2023 e WK 10524/2023 REV 1. É certo que, embora este último processo só tenha sido comunicado ao recorrente posteriormente à adoção dos atos de setembro de 2023, não se pode deixar de observar, todavia, que, nos seus articulados, o recorrente não explicou de que modo não teria sido excluído que o resultado do processo de reapreciação poderia ter sido diferente se esse processo lhe tivesse sido comunicado antes da adoção destes últimos atos. Do mesmo modo, interrogado sobre este ponto na audiência, o recorrente limitou-se a alegar de forma abstrata que poderia ter feito observações sobre os documentos constantes do processo em questão sem explicar em que medida a tomada em consideração dessas observações poderia ter conduzido a um resultado diferente.

66 Por conseguinte, tendo em conta a jurisprudência recordada no n.º 62, *supra*, há que considerar que a violação do direito de acesso ao processo e do direito de ser ouvido não implica a anulação dos atos de setembro de 2023.

67 No que respeita aos argumentos do recorrente relativos à recusa de lhe comunicar determinados documentos relativos à inscrição e à manutenção do seu nome nas listas controvertidas, nomeadamente as informações relativas aos Estados-Membros que propuseram a adoção de medidas restritivas a seu respeito, que lhe foi dirigido pelo serviço do Conselho responsável pelo acesso do público aos documentos com base no Regulamento n.º 1049/2001, há que estabelecer uma distinção entre, por um lado, as regras relativas ao direito de acesso do público aos documentos na posse das instituições previstas no Regulamento n.º 1049/2001 e, por outro lado, o respeito dos direitos de defesa, consagrado no artigo 41.º, n.º 2, da Carta, que inclui o direito de ser ouvido e o direito de acesso ao processo no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade. Com efeito, os beneficiários e os objetivos do direito de acesso do público aos documentos das instituições com base no Regulamento n.º 1049/2001 diferem sensivelmente dos beneficiários e da finalidade do direito de acesso ao processo no âmbito de um processo de reapreciação das medidas restritivas aplicadas a uma pessoa visada por essas medidas.

68 Em conformidade com o seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 inscreve-se na vontade expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de que as decisões são tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o segundo considerando do referido regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao carácter democrático destas últimas (v., neste sentido, Acórdão de

1 de julho de 2008, Suécia e Turco/Conselho, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, n.º 34). Para alcançar estes objetivos, por força do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento, todos os cidadãos da União ou todas as pessoas singulares ou coletivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-Membro são os beneficiários do direito de acesso aos documentos das instituições. Daqui resulta que este regulamento está vocacionado para garantir o acesso de todos aos documentos públicos e não se pode limitar ao acesso do recorrente a documentos que lhe dizem respeito (v., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 50). Com efeito, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, deste regulamento, o requerente não é obrigado a demonstrar interesse para ter acesso aos documentos pedidos, pelo que o seu pedido deve ser analisado da mesma forma que o seria um pedido emanado de qualquer outra pessoa (Acórdãos de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 82, e de 20 de dezembro de 2023, OCU/CUR, T-496/18, não publicado, EU:T:2023:857, n.º 43). Por outro lado, há que recordar que o especial interesse que um requerente pode alegar para o acesso a um documento que lhe diz pessoalmente respeito não pode ser tomado em consideração no âmbito da aplicação das exceções obrigatórias previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento (Acórdão de 26 de abril de 2005, Sison/Conselho, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, n.º 52).

69 Por conseguinte, uma vez que o recorrente pretende contestar o facto de, através da Decisão de 23 de outubro de 2023 adotada ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, o Conselho lhe ter recusado indevidamente o acesso a determinados documentos, basta salientar que o recorrente não pede a anulação da referida decisão nos seus pedidos.

70 Em segundo lugar, há que salientar que as disposições do direito da União com base nas quais foram adotadas as medidas restritivas contra o recorrente, a saber, a Decisão 2014/145, conforme alterada, e o Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, não conferem aos interessados o direito a uma audição formal. Do mesmo modo, também não resulta do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta que a audição formal constitui a única forma que permite assegurar, de forma útil e efetiva, ao interessado o exercício do seu direito de ser ouvido (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de maio de 2022, Boshab/Conselho, C-242/21 P, não publicado, EU:C:2022:375, n.º 62, e de 9 de fevereiro de 2023, Boshab/Conselho, C-708/21 P, não publicado, EU:C:2023:84, n.º 54). Daqui resulta que o recorrente não tem razão ao sustentar que a não realização de uma audição oral violou os seus direitos de defesa.

71 Em terceiro lugar, o argumento do recorrente segundo o qual o Conselho não teve em conta as observações por ele transmitidas e não individualizou as respostas aos seus pedidos deve também ser julgado improcedente. Com efeito, além de o Conselho não ser obrigado a responder ponto por ponto às observações e documentos transmitidos (v., neste sentido, Acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 95), o facto de não ter respondido a todas as observações e documentos transmitidos pelo recorrente não demonstra que não os teve em conta no âmbito da reapreciação da sua situação. Além disso, resulta da sua carta de 15 de setembro de 2023 que o Conselho se referiu à semelhança dos argumentos invocados pelo recorrente no pedido de reapreciação e no processo que deu origem aos Acórdãos de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho (T-193/22, EU:T:2023:716), e de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho (T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606), e que remetia para os articulados e as observações que este tinha apresentado nesse processo. Além disso, nessa carta, respondeu expressamente às observações do recorrente relativas à sociedade AlfaStrakhovanie.

72 Em quarto lugar, importa recordar que o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta exige que o interessado possa conhecer os fundamentos em que se baseia a decisão contra ele tomada quer através da leitura da própria decisão, quer através da comunicação destes fundamentos, feita a seu pedido, sem prejuízo do poder de o juiz competente exigir à autoridade em causa que comunique esses fundamentos, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (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 100).

73 No caso em apreço, o mais tardar em 26 de outubro de 2023, o Conselho tinha comunicado ao recorrente todos os elementos em que se tinha baseado para efeitos da adoção dos atos de setembro de 2023, incluindo o processo WK 10524/2023 REV 1. Há que constatar que o recorrente tinha assim à sua disposição todos os elementos pertinentes cerca de um mês antes do termo do prazo de recurso para contestar a legalidade dos referidos atos e mais de três semanas antes da interposição efetiva do referido recurso. Em todo o caso, a falta de comunicação, antes da interposição de um recurso, de um processo com elementos de prova com base no qual o Conselho prorrogou a aplicação de medidas restritivas não tem incidência no direito a uma proteção jurisdicional efetiva da pessoa em causa, desde que esse processo seja comunicado ao recorrente para que este se possa pronunciar sobre o mesmo na réplica (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2024, Shammout/Conselho, T-649/22, não publicado, EU:T:2024:376, n.ºs 52 e 53). Por conseguinte, o recorrente não tem fundamento quando alega que o Conselho violou o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva regulada pelo artigo 47.º da Carta ao comunicar o processo WK 10524/2023 REV 1 após a adoção dos atos de setembro de 2023, uma vez que dispunha do mesmo antes da interposição do recurso para contestar a legalidade desses atos no âmbito do presente processo judicial.

74 Resulta das considerações precedentes que o terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a um processo jurisdicional efetivo, deve ser julgado improcedente, porquanto visa contestar a legalidade dos atos de setembro de 2023.

b) Quanto aos atos de março de 2024

75 O recorrente acusa o Conselho de não ter respondido ao seu pedido de reapreciação pelo qual, na sequência da prolação dos Acórdãos de 10 de abril de 2024, Aven/Conselho (T-301/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:214), e de 10 de abril de 2024, Fridman/Conselho (T-304/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:215), pediu que o seu nome fosse retirado das listas controvertidas.

76 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

77 A este respeito, basta salientar que a argumentação do recorrente relativa a uma violação dos direitos de defesa se baseia numa carta enviada ao Conselho após a adoção dos atos de março de 2024, a saber, em 11 de abril de 2024. Ora, segundo jurisprudência constante, a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes na data em que o ato foi adotado [v., neste sentido, Acórdão de 24 de novembro de 2021, Aman Dimashq/Conselho, T-259/19, EU:T:2021:821, n.º 110 (não publicado) e jurisprudência referida]. Por conseguinte, a falta de resposta do Conselho a essa carta não pode pôr em causa a legalidade dos atos de março de 2024.

78 Deste modo, o recorrente não demonstrou uma violação dos seus direitos de defesa no âmbito do processo de reapreciação que culminou na adoção dos atos de março de 2024.

79 Por conseguinte, há que julgar integralmente improcedente o terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

2. Quanto ao primeiro fundamento relativo um erro de apreciação

80 O recorrente alega que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao manter o seu nome nas listas controvertidas através da adoção dos atos de setembro de 2023 e de março de 2024.

81 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

a) Considerações preliminares

82 A título preliminar, há que recordar que, 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., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 121).

83 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 pela 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. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, de modo que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da verosimilhança abstrata dos motivos invocados, antes tendo por objeto a questão de saber se esses motivos, ou pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para servir de base a esta mesma decisão, têm fundamento (v., neste sentido, Acórdãos 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, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 122).

84 Tal apreciação deve ser feita analisando os elementos de prova e a informação, não de maneira isolada, mas no contexto em que se inserem. Com efeito, o Conselho respeita o ónus da prova que lhe incumbe se apresentar ao juiz da União um conjunto de indícios suficientemente concretos, precisos e concordantes que permitam estabelecer a existência de uma ligação suficiente entre a pessoa ou a entidade sujeita a uma medida de congelamento de fundos e o regime ou, em geral, as situações combatidas (v. Acórdão de 20 de julho de 2017, Badica e Kardiam/Conselho, T-619/15, EU:T:2017:532, n.º 99 e jurisprudência referida; Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 124).

85 Cabe à autoridade competente da União, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa ou a entidade em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento. Para este efeito, não é exigível que o Conselho apresente ao juiz da União todas as informações e elementos de prova inerentes aos motivos alegados no ato cuja anulação é pedida. As informações ou os elementos de prova apresentados devem alicerçar os motivos invocados contra a pessoa ou

entidade em causa (Acórdãos 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 121 e 122, e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, n.os 66 e 67; v., também, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 123 e jurisprudência referida).

86 Nesta hipótese, incumbe ao juiz da União verificar a exatidão material dos factos alegados tendo em conta estas informações ou elementos e apreciar a força probatória destes últimos em função das circunstâncias do caso concreto e à luz das eventuais observações apresentadas, nomeadamente, pela pessoa ou pela entidade em causa (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.º 124).

87 No que respeita, mais especificamente, à fiscalização da legalidade exercida sobre os atos de manutenção do nome da pessoa em causa numa lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, importa recordar que as estas têm natureza cautelar e, por definição, provisória, cuja validade está sempre subordinada à perpetuação das circunstâncias de facto e de direito que presidiram à sua aprovação, bem como à necessidade da sua manutenção tendo em vista a realização do objetivo que lhes está associado. Deste modo, incumbe ao Conselho, quando da reapreciação periódica dessas medidas, proceder a uma apreciação atualizada da situação e elaborar um balanço do 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 causa na lista controvertida ou se continua a ser possível chegar à mesma conclusão no que respeita às referidas pessoas e entidades (v. Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-108/21, EU:T:2022:253, n.º 55 e jurisprudência referida; Acórdão de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, não publicado, EU:T:2022:674, n.º 67).

88 Daqui resulta que, para justificar a manutenção do nome de uma pessoa numa lista de pessoas e entidades objeto de medidas restritivas, o Conselho não está proibido de se basear nos mesmos elementos de prova que justificaram a inscrição inicial, a reinscrição ou a manutenção precedente do nome da pessoa visada na referida lista, desde que, por um lado, os fundamentos de inscrição permaneçam inalterados e, por outro, o contexto não tenha evoluído de tal forma que esses elementos de prova se tenham tornado obsoletos (v., neste sentido, Acórdão de 23 de setembro de 2020, Kaddour/Conselho, T-510/18, EU:T:2020:436, n.º 99). A este título, a evolução do contexto inclui a tomada em consideração, por um lado, da situação do país em relação ao qual o sistema de medidas restritivas foi estabelecido e da situação particular da pessoa em causa (Acórdão de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, não publicado, EU:T:2022:674, n.º 78; v., também, neste sentido, Acórdão de 23 de setembro de 2020, Kaddour/Conselho, T-510/18, EU:T:2020:436, n.º 101), e, por outro, todas as circunstâncias pertinentes, nomeadamente, a não realização dos objetivos visados pelas medidas restritivas (Acórdão de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Conselho, T-108/21, EU:T:2022:253, n.º 56; v., também, neste sentido e por analogia, Acórdão de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.os 82 a 84 e jurisprudência referida).

89 É à luz destes princípios que há que examinar se, com a adoção dos atos de setembro de 2023 e, em seguida, com a adoção dos atos de março de 2024, o Conselho cometeu um erro de apreciação ao decidir manter o nome do recorrente nas listas controvertidas.

90 A este respeito, resulta da redação dos atos impugnados que o nome do recorrente foi mantido nas listas controvertidas com base no critério do apoio material ou financeiro aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia [artigo 2.º, n.º 1, alínea d), da Decisão 2014/145 conforme alterada (a seguir «critério d)»]. Foi também inscrito com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

91 O Tribunal Geral considera oportuno examinar, antes de mais, se o Conselho cometeu um erro de apreciação ao manter o nome do recorrente com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

b) Quanto aos atos de setembro de 2023

92 Com a sua argumentação destinada a contestar a legalidade dos atos de setembro de 2023, o recorrente alega que os elementos de prova apresentados pelo Conselho são desprovidos de fiabilidade e sustenta que o seu nome foi erradamente mantido nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

1) Quanto à fiabilidade dos elementos de prova

93 O recorrente sustenta que grande parte das fontes utilizadas pelo Conselho são de qualidade medíocre e contesta especificamente a fiabilidade de certos elementos de prova.

94 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

95 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a atividade do juiz da União se rege pelo princípio da livre apreciação das provas e o único critério para apreciar o valor das provas apresentadas reside na sua credibilidade. A este respeito, para apreciar o valor probatório de um documento, há que verificar a verosimilhança da informação que dele consta, tendo em conta, nomeadamente, a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração e o seu destinatário e questionar-se se, atendendo ao seu conteúdo, esse documento parece ser razoável e fiável [v. Acórdãos de 31 de maio de 2018, Kaddour/Conselho, T-461/16, EU:T:2018:316, n.º 107 e jurisprudência referida, e de 12 de fevereiro de 2020, Amisi Kumba/Conselho, T-163/18, EU:T:2020:57, n.º 95 (não publicado) e jurisprudência referida].

96 Na ausência de poderes de inquérito em países terceiros, a apreciação das autoridades da União tem, de facto, de se basear 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 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 59).

97 Além disso, importa salientar que a situação de conflito armado em que a Federação da Rússia e a Ucrânia estão envolvidas torna, na prática, particularmente difícil o acesso a certas fontes, a indicação expressa da fonte primária de certas informações, bem como a eventual recolha de testemunhos por parte de pessoas que aceitem ser identificadas. As dificuldades de investigação que daí advêm podem, assim, contribuir para obstruir a apresentação de provas precisas e de elementos de informação objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 116 e jurisprudência referida).

98 No caso em apreço, para justificar a manutenção da inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado, o Conselho baseou-se nos elementos do processo WK 3073/2022 INIT de 12 de março de 2022, nomeadamente num artigo intitulado «*Why Mueller named a Russian Oligarch in Court*», publicado em 6 de abril de 2018 no sítio Internet do The Dailly Beast (documento n.º 1).

99 O Conselho baseou-se também num dos elementos do processo WK 17621/2022 INIT para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado, a saber, uma página Internet do sítio Putin's list, relativa ao recorrente, consultada em 23 de novembro de 2022 (documento n.º 2).

100 O Conselho teve também em conta, para corroborar a justificação da manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado, certos elementos do processo WK 10524/2023 REV de 1 de 10 de agosto de 2023, a saber:

– uma apresentação da AlfaStrakhovanie publicada no sítio Internet desta sociedade, consultada em 25 de maio de 2023 (documento n.º 2);

– um artigo intitulado «*AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers*», publicado em 4 de maio de 2023 no sítio Internet da Radio Liberty (documento n.º 9);

– uma apresentação da estrutura acionista do X5 Retail Group publicada no sítio Internet desta sociedade, consultada em 1 de junho de 2023 (documento n.º 10);

– uma página do sítio Internet da Rupep relativa às relações profissionais do recorrente, consultada em 12 de junho de 2023 (documento n.º 17);

– um artigo intitulado «*AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company*» publicado em 4 de maio de 2023 no sítio Internet da Vedomosti (documento n.º 19);

– um artigo intitulado «*Fridman's Alfa Group to exit all Russian assets*», publicado em 5 de maio de 2023 no sítio Internet da bne IntelliNews (documento n.º 20).

101 O Conselho tomou também em consideração, para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado, elementos do processo WK 10555/2023 INIT de 14 de agosto de 2023, a saber:

– uma carta do Banco Central da Ucrânia de 5 de junho de 2023, dirigida à Comissão Europeia tendo por objeto as preocupações da Ucrânia relativamente às tentativas de contornar as sanções (documento n.º 1);

– um comunicado de imprensa do Banco Central da Ucrânia relativo ao Sense Bank, publicado em 20 de julho de 2023 (documento n.º 2);

102 A título preliminar, importa salientar que, na audiência, o recorrente renunciou à sua argumentação sobre a falta de fiabilidade da fonte de informação TAdivser.

103 Além disso, no que respeita à argumentação através da qual o recorrente sustenta, com base num artigo publicado pelo Politico anexo à petição, que uma grande parte das fontes utilizadas pelo Conselho é de qualidade medíocre, há que salientar que este artigo não põe em causa, de forma

sistemática, todos os elementos dos processos com elementos de prova preparados pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), mas suscita unicamente questões sobre a fiabilidade de certas fontes de informação, como as redes sociais, os blogues ou as informações geradas por inteligência artificial.

104 Ora, há que observar que o artigo em causa não se refere aos processos com elementos de prova que o Conselho invoca no presente processo e que o recorrente não demonstrou que os elementos de prova mencionados nos n.os 98 a 101 provêm de fontes cuja fiabilidade é posta em causa por este artigo.

105 No que respeita à argumentação do recorrente segundo a qual, em substância, as informações que lhe dizem respeito relatadas nos documentos n.os 19 e 20 do processo com elementos de prova WK 10524/2023 REV 1 não são fiáveis pelo facto de assentarem em fontes anónimas, há que salientar que esses elementos constituem artigos provenientes de meios de comunicação especializados na economia, a saber, a Vedomosti e a bne IntelliNews, que se baseiam em factos evocados num artigo da BBC, nas afirmações relatadas de um membro do conselho de administração da ABH Holdings que referem a necessidade de uma relocalização dos ativos desta sociedade e em fontes anónimas. Ora, o simples facto de certas informações desses documentos provirem de fontes jornalísticas anónimas não é suscetível de os privar de fiabilidade. Com efeito, uma vez que se trata de fontes internas das empresas envolvidas nas investigações desses meios de comunicação especializados na economia, exigir que os jornalistas revelem sistematicamente ao público a identidade das suas fontes é suscetível de violar a proteção das fontes jornalísticas.

106 Quanto à argumentação do recorrente destinada a contestar a fiabilidade do documento n.º 1 do processo com elementos de prova WK 5142/2023 ADD 1 relativo às provas sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia, a saber, um inquérito publicado no sítio Internet Proekt, esta deve ser julgada inoperante, uma vez que o Conselho não se baseou nesse documento para justificar a manutenção do nome do recorrente nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

107 Face ao exposto, tendo em conta o contexto que caracteriza a situação da Federação da Rússia e na ausência de poderes de investigação do Conselho em países terceiros (v. n.os 96 e 97, *supra*), o recorrente não apresentou elementos suscetíveis de pôr em causa o valor probatório dos documentos dos processos de prova mencionados nos n.os 98 a 101, *supra*.

2) Quanto à aplicação ao recorrente da primeira e terceira partes do critério g) alterado

108 O recorrente sustenta que foi erradamente que o Conselho manteve o seu nome nas listas controvertidas com base na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

109 Em primeiro lugar, o recorrente alega que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerá-lo um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group, que inclui o Alfa Bank, o Alfrastrakhovanie e o X5 Retail Group.

110 Antes de mais, o recorrente considera que o consórcio Alfa Group não tem estrutura nem existência jurídica. Em seguida, sustenta ter apresentado provas da cessão das suas participações, por um lado, na ABH Holdings que detém o Alfa Bank Russie, o Alfa Bank Ukraine e a AlfaStrakhovanie e, por outro, na CTF Holdings que detém a A1, o X5 Retail Group e a IDS Borjomi. Em seu entender, o Conselho não pode sustentar que não cedeu essas participações a

[*confidencial*] [1].

111 Além disso, o recorrente sustenta que a cessão das suas participações na CTF Holdings é validamente estabelecida por um extrato do registo dos beneficiários efetivos dessa sociedade.

112 Por outro lado, o recorrente acusa o Conselho de ter afastado o valor probatório dos documentos apresentados para fundamentar a cessão das participações, invocando um facto não fundamentado segundo o qual foi assinada uma contracarta com o comprador das suas participações, a saber, [*confidencial*]. Considera, portanto, que o Conselho lhe exige a apresentação de uma prova negativa para demonstrar a cessão das participações em causa.

113 Além disso, o recorrente contesta a argumentação do Conselho de que controla a AlfaStrakhovanie pelo facto de as informações de que dispõe o Conselho serem hipotéticas.

114 Em segundo lugar, o recorrente alega, em substância, que é o único empresário cujo nome está inscrito nas listas controvertidas sem tomar em consideração funções executivas passadas ou atuais. A este respeito, considera que o Conselho devia ter tido em conta o facto de não ter exercido uma função executiva nos dez anos que precederam a inscrição inicial do seu nome nas referidas listas.

115 Em terceiro lugar, o recorrente sublinha que não exerce atividade económica num ou em vários setores que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia e considera, portanto, que não pode ser considerado um homem de negócios proeminente na Rússia. Em seu entender, resulta da jurisprudência relativa ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA), bem como da jurisprudência recente relativa às medidas restritivas adotadas no contexto da invasão da Ucrânia, que a simples detenção de ações não pode autorizar o Conselho a considerar que exerce uma atividade num setor económico.

116 Em quarto lugar, o recorrente sustenta que a presunção de interdependência entre os homens de negócios proeminentes e o Governo Russo que consta das disposições do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterada, não lhe é aplicável. Considera que os documentos dos processos WK 5142/2023 INIT e WK 5142/2023 ADD1 que contêm elementos de informação sobre o ambiente empresarial e a economia da Rússia não o mencionam e que certos documentos relativos às empresas do consórcio Alfa Group demonstram que o Alfa Bank não faz parte do círculo estreito de atores económicos dominantes próximos de Putin. Considera que nem ele nem as sociedades do referido consórcio ou os seus parceiros pertencem a uma das categorias dos homens de negócios interdependentes, são amigos de Putin ligados ao KGB ou à rede de Putin em São Petersburgo (Rússia), operam nos setores controlados pelo Estado e não beneficiam de contratos públicos, de vantagens fiscais ou de um tratamento especial. Do mesmo modo, em seu entender, nenhuma das empresas desse consórcio teve ministro do Governo Russo ou fiduciário pessoal no seu conselho de administração.

117 Em quinto lugar, na audiência, o recorrente sustentou que a Rosvodokanal não representava uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia pelo facto de esta sociedade representar apenas 25 a 30 % do setor privado do abastecimento de água e do tratamento de águas residuais na Rússia, o qual representa apenas 10 % de todo esse setor.

118 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

[1] Dados confidenciais ocultados.

119 Quanto ao contexto geral ligado à situação da Ucrânia, não se pode deixar de observar que, à data da adoção dos atos de setembro de 2023, a gravidade da situação na Ucrânia permanecia. Do mesmo modo, as medidas restritivas continuavam a justificar-se à luz do objetivo prosseguido, a saber, exercer a máxima pressão sobre as autoridades russas, para que estas ponham termo às suas ações e políticas de desestabilização da Ucrânia, bem como à agressão militar a este país, e aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

120 Há que salientar que, antes da alteração do critério g), este visava unicamente os «proeminentes homens de negócios […] envolvidos em setores económicos que representa[va]m uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia». A alteração introduzida neste critério pela Decisão 2023/1094 teve por efeito alargar o alcance deste critério aos «homens de negócios proeminentes que operam na Rússia» [primeira parte do critério g) alterado], bem como aos «empresários […] que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [terceira parte do critério g) alterado].

121 Em primeiro lugar, no que respeita à primeira parte do critério g) alterado, há que salientar que o conceito de «homens de negócios proeminentes» visa a importância dos homens de negócios à luz, consoante o caso, do seu estatuto profissional, da importância das suas atividades económicas, da extensão das suas posses de capital ou das suas funções numa ou em várias empresas em que exercem essas atividades (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 143).

122 Resulta da primeira parte do critério g) alterado que a alteração introduzida no critério g) inicial teve unicamente por objetivo alargar o âmbito de aplicação das medidas restritivas, de modo que se apliquem a todos os homens de negócios proeminentes que operam na Rússia, incluindo os que não operam num setor económico que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia.

123 As razões que justificam o alargamento do critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterada pela Decisão 2022/329, estão expostas no considerando 4 da Decisão 2023/1094. Com efeito, este considerando descreve o funcionamento da economia russa caracterizado pela existência de uma relação de interdependência entre os homens de negócios proeminentes que operam na Rússia e o Governo da Federação da Rússia. Assim, ao visar estes homens de negócios, o Conselho pretende explorar a influência que esta categoria de pessoas é suscetível de exercer sobre o regime russo, levando-os a pressionar este Governo para que altere a sua política em relação à Ucrânia.

124 Para efeitos da aplicação da primeira parte do critério g) alterado à situação individual de cada pessoa cujo nome está inscrito nas listas controvertidas, incumbe ao Conselho demonstrar, por um lado, que uma pessoa singular é suscetível de ser qualificada de «homem de negócios proeminente» no sentido indicado no n.º 121, *supra*, e, por outro, que esta pessoa singular opera na Rússia. A este respeito, importa sublinhar que a mera circunstância de pertencer à categoria dos homens de negócios proeminentes que operam na Rússia basta para justificar a adoção das medidas restritivas necessárias com base na referida parte do critério g), sem que seja necessário fazer prova de uma relação entre a qualidade de homem de negócios proeminente e o regime russo, nem também entre a qualidade de homem de negócios proeminente e o apoio a esse

regime ou o benefício que dele é retirado (v., por analogia, Acórdão de 9 de julho de 2020, Haswani/Conselho, C-241/19 P, EU:C:2020:545, n.º 66, e Despacho de 6 de setembro de 2022, Haikal/Conselho, C-113/21 P, não publicado, EU:C:2022:640, n.º 41).

125 No caso em apreço, no que respeita à situação pessoal do recorrente, resulta dos fundamentos de inscrição que este é considerado um dos maiores acionistas do consórcio Alfa Group.

126 Segundo as informações que constam, nomeadamente, no documento n.º 1 do processo WK 3073/2022 INIT, o recorrente é o cofundador do consórcio Alfa Group, que é um grande grupo industrial e financeiro privado russo com interesses em diferentes setores económicos.

127 Há também que salientar que uma apresentação do consórcio Alfa Group pelo Alfa Bank Ukraine, datada de junho de 2019, junta ao anexo B.2 da contestação, menciona as sociedades do referido consórcio, entre as quais constam, nomeadamente, a ABH Holdings, a AlfaStrakhovanie, o X5 Retail Group e a A1, e corrobora informações que constam do documento n.º 2 do processo WK 17621/2022 INIT (Acórdão de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho, T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606, n.º 94). Estas informações são também confirmadas pelo documento n.º 2 do processo WK 10524/2023 REV 1, que indica que este consórcio incluía, nomeadamente, em 26 de maio de 2023, o Alfa Bank, a AlfaStrakhovanie, a Rosvodokanal, o X5 Retail Group e a A1.

128 Além disso, é facto assente entre as partes e resulta dos documentos n.ºs 9 e 19 do processo WK 10524/2023 REV 1 que a ABH Holdings, com sede no Luxemburgo, detém indiretamente, por um lado, o Alfa Bank Russie, nomeadamente por intermédio da ABH Financial estabelecida no Chipre e a AB Holding com sede na Rússia e, por outro, a AlfaStrakhovanie, nomeadamente por intermédio da AlfaStrakhovanie Holdings com sede no Chipre e a Yuns-Holdings com sede na Rússia. Há que salientar que, como resulta nomeadamente do documento n.º 17 do processo WK 10524/2023 REV 1, o recorrente não contesta ter detido 16,3239 % da ABH Holdings.

129 Além disso, resulta do documento n.º 10 do processo WK 10524/2023 REV 1, que o X5 Retail Group é detido em 47,86 % pela CTF Holdings com sede no Luxemburgo, o que o recorrente não contesta. Do mesmo modo, na audiência, era facto assente entre as partes que esta última detinha também indiretamente a A1 através de sociedades com sede no Chipre e na Rússia. Com efeito, resulta dos referidos processos que a CTF Holdings detém indiretamente a A1 por intermédio da A1 Investment Holding com sede no Luxemburgo, da A1 Capital com sede no Chipre e da Management Company Group A1 com sede na Rússia. Há que observar que o recorrente não contesta ser um dos fundadores da CTF Holdings, como resulta do documento n.º 2 dos processos com elementos de prova WK 17621/2022 INIT, nem contesta ter detido participações nesta última com sede no Luxemburgo. Na audiência, o recorrente contestou a afirmação do Conselho segundo a qual detinha 11 % das participações da referida sociedade por intermédio da Intertrust Trustees, mas reconheceu, como resulta do anexo C12 da réplica, ter detido cerca de [*confidencial*] % do capital da CTF Holdings.

130 Assim, o Conselho considera que o recorrente era, devido às suas participações na ABH Holdings e na CTF Holdings, um dos maiores acionistas do consórcio Alfa Group.

131 O recorrente acusa o Conselho, por um lado, de não ter tido em conta o facto de ter cedido as suas participações na ABH Holdings e na CTF Holdings em março de 2022 e, por outro, de inverter o ónus da prova ao pedir a apresentação de provas adicionais que demonstram o abandono de toda a posse de capital no consórcio Alfa Group.

132 Assim, há que verificar, por um lado, se o Conselho inverte indevidamente o ónus da prova ao exigir que o recorrente apresente provas para demonstrar a cessão das suas posses de capital e, por outro, tendo em conta os elementos apresentados pelo recorrente, se o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que ainda era um dos maiores acionistas do consórcio Alfa Group.

133 No que respeita ao argumento do recorrente relativo à inversão do ónus da prova, é certo que, como foi recordado no n.º 85, *supra*, é ao Conselho que incumbe demonstrar o mérito dos motivos invocados contra a pessoa ou a entidade cujo nome está incluído nas listas controvertidas. Todavia, quando uma pessoa visada por medidas restritivas, como o recorrente, alega que a sua situação pessoal mudou em relação a factos provados pelo Conselho, incumbe-lhe apresentar os elementos de prova suscetíveis de demonstrar a realidade dessa alteração e, portanto, a existência de um erro de apreciação desses elementos cometido pelo Conselho.

134 No presente processo, como resulta dos n.os 126 a 130, *supra*, o Conselho dispunha de um conjunto de indícios que demonstravam que o recorrente era um dos maiores acionistas do consórcio Alfa Group devido às suas posses de capital em várias sociedades desse consórcio, em especial por intermédio da ABH Holdings e da CTF Holdings. Por conseguinte, incumbe ao recorrente demonstrar que cedeu as suas participações nas referidas sociedades de forma efetiva e renunciou também de forma efetiva às suas prerrogativas de acionista das referidas sociedades e das entidades a elas ligadas. Tal exigência não constitui uma inversão do ónus da prova, uma vez que é o recorrente que invoca a alteração da sua situação pessoal que lhe incumbe demonstrar, a saber, a cessão das suas participações nas sociedades do consórcio Alfa Group (v., por analogia, Acórdãos de 11 de setembro de 2019, HX/Conselho, C-540/18 P, não publicado, EU:C:2019:707, n.º 50, e de 27 de junho de 2024, Servier e o./Comissão, C-201/19 P, EU:C:2024:552, n.º 124). Ora, uma vez que as provas relativas aos processos, às modalidades e às condições de cessão de participações em sociedades são documentos a que nem o Conselho nem os Estados-Membros têm acesso, o recorrente está, portanto, em melhor posição para apresentar tais provas para sustentar a alteração da sua situação pessoal (v., por analogia, Acórdão de 11 de setembro de 2024, Timchenko e Timchenko/Conselho, T-644/22, pendente de recurso, EU:T:2024:621, n.º 64).

135 No caso em apreço, segundo o recorrente, as suas participações de cerca de 16 % na ABH Holdings e de cerca de [*confidencial*] % na CTF Holdings foram transferidas para o alegado cessionário em 14 de março de 2022, ou seja, no dia anterior à inscrição do seu nome nas listas controvertidas. Além disso, como alega o recorrente, o alegado cessionário das referidas participações adquiriu também, no mesmo momento, cerca de [*confidencial*] % das participações da ABH Holdings e cerca de [*confidencial*] % das participações da CTF Holdings detidas por outro acionista. Por conseguinte, um mesmo cessionário, [*confidencial*], adquiriu simultaneamente não apenas cerca de 36 % das participações da ABH Holdings mas também cerca de 54 % das participações da CTF Holdings. Tendo em conta os ativos detidos pela ABH Holdings, a saber, o Alfa Bank Russie e a AlfaStrakhovanie, e pela CTF Holdings, a saber, a sociedade de distribuição X 5 Retail Group e a sociedade de investimento russa A1, o recorrente confirmou na audiência que as alegadas cessões diziam respeito a montantes financeiros significativos.

136 Assim, nas circunstâncias específicas do presente processo e dado que o recorrente invoca, nomeadamente, uma alteração da sua situação pessoal que ocorreu no dia anterior à inscrição do seu nome nas listas controvertidas, cabia-lhe apresentar elementos de prova destinados a demonstrar que, antes da referida inscrição, as alegadas cessões tinham constituído uma

transferência efetiva da propriedade das suas participações para um cessionário identificável e independente do cedente. Assim, as provas das transferências das participações detidas pelo recorrente na ABH Holdings e na CTF Holdings a favor do alegado cessionário devem permitir demonstrar a conformidade da cessão com as disposições do direito da União relativas às medidas restritivas, o que implicava, no caso em apreço, demonstrar que o caráter efetivo das transferências de participações tinha ocorrido, em conformidade com o direito nacional e as disposições estatutárias aplicáveis, antes da entrada em vigor das medidas de congelamento de fundos que visam o recorrente. Assim, no caso em apreço, as provas das transferências efetivas das participações nessas duas sociedades gestoras de participações sociais deviam nomeadamente incluir os atos relativos às cessões das referidas participações, as disposições pertinentes do direito nacional aplicável e as disposições estatutárias das sociedades gestoras de participações sociais em causa.

137 Além disso, para demonstrar a renúncia efetiva às suas prerrogativas de acionista, incumbia ao recorrente fornecer provas sobre as condições, as modalidades e as contrapartidas das alegadas cessões, em especial sobre o preço de cessão das referidas participações. Contrariamente ao que sustentou o recorrente na audiência, tais provas relativas ao preço de cessão são necessárias para apreciar se as alegadas cessões das suas participações implicam uma renúncia efetiva às suas prerrogativas de acionista da ABH Holdings e da CTF Holdings. Com efeito, na eventualidade de um cedente vender as suas participações a um preço manifestamente inferior ao valor dos ativos objeto da cessão, esta não pode ser considerada como tendo sido efetuada a favor de um terceiro independente (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2023, Mordashov/Conselho, T-248/22, não publicado, EU:T:2023:573, n.º 101), uma vez que, nessas condições, o cedente poderia, devido à preferência que esse preço constituiria em benefício do cessionário, continuar a exercer por intermédio do cessionário uma influência sobre os negócios da sociedade cujas participações foram cedidas, o que seria suscetível de pôr em causa a credibilidade da tal cessão (v., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2025, Ponomarenko/Conselho, T-249/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2025:202, n.º 130). Por conseguinte, no caso em apreço, as provas apresentadas deviam também conter indicações sobre o preço a que as participações foram cedidas e sobre as suas modalidades de pagamento.

138 Importa sublinhar que, nas circunstâncias do presente processo, a apresentação dos elementos de prova mencionados nos n.ºs 136 e 137, *supra*, não pode constituir um encargo excessivo ou que implique a divulgação indevida de dados confidenciais. Com efeito, o recorrente está em melhor posição para apresentar as provas da transferência efetiva das suas participações na ABH Holdings e na CTF Holdings, bem como da renúncia efetiva às suas prerrogativas de acionista dessas sociedades e das entidades a elas ligadas (v. n.º 134, *supra*).

139 Por outro lado, em circunstâncias como as do presente processo, caracterizadas por transferências de participações significativas alegadamente ocorridas no dia anterior à entrada em vigor das medidas de congelamento de fundos que visam o recorrente (v. n.º 135, s*upra*) e pelo recurso a construções jurídicas que envolvem sociedades estabelecidas em vários Estados (v. n.ºs 128 e 129, *supra*), a eficácia e a efetividade das medidas restritivas poderiam ser postas em causa se fossem tidas em conta alegadas cessões de participações em sociedades na falta de elementos destinados a demonstrar a sua realidade.

140 No que respeita às provas apresentadas no âmbito do presente recurso, há que examinar se são suficientes para demonstrar que o recorrente tinha transferido de forma efetiva as suas participações na ABH Holdings e na CTF Holdings e renunciado de forma efetiva às suas

prerrogativas de acionista das referidas sociedades e das entidades a elas ligadas e, portanto, que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao considerar que ainda era um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group.

141 Primeiro, no que respeita à alegada cessão das participações na CTF Holdings a [*confidencial*], o recorrente sustenta que esta ocorreu no dia anterior ao da inscrição do seu nome nas listas controvertidas, a saber, em 14 de março de 2022.

142 Como resulta do n.º 136, *supra*, incumbe, todavia, ao recorrente apresentar, nomeadamente, as provas que demonstrem que a transferência em causa foi efetuada em conformidade com as disposições do direito da União relativas às medidas restritivas.

143 Em conformidade com o artigo 2.º da Decisão 2022/429 e com o artigo 2.º do Regulamento de Execução 2022/427, as medidas restritivas contra o recorrente entraram em vigor na data da publicação desses atos no *Jornal Oficial da União Europeia*, a saber, em 15 de março de 2022, ou seja, no dia seguinte à alegada cessão das participações do recorrente na CTF Holdings.

144 A este respeito, há que salientar que o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 dispõe, nomeadamente, que são congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontram à disposição ou sob controlo das pessoas singulares ou das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados inscritos nas listas controvertidas. Nos termos do artigo 1.º, alínea f), desse regulamento, o conceito de «[c]ongelamento de fundos» é definido como «qualquer ação destinada a impedir o movimento, transferência, alteração, utilização ou operação de fundos, ou acesso a estes, que seja suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou qualquer outra alteração que possa permitir a sua utilização, incluindo a gestão de carteiras de valores mobiliários». Segundo o artigo 1.º, alínea g), do referido regulamento, o conceito de «fundos» é definido como abrangendo ativos financeiros e benefícios económicos de qualquer tipo, incluindo, nomeadamente, como resulta do ponto iii) desta disposição, valores mobiliários e títulos de dívida de negociação aberta ao público ou restrita, incluindo ações e outros títulos de participação, certificados representativos de valores mobiliários, obrigações, promissórias, *warrants*, títulos de dívida a longo prazo e contratos sobre instrumentos derivados.

145 Assim, no caso em apreço, a partir de 15 de março de 2022, todos os fundos que o recorrente possuía, detinha ou controlava no território da União eram congelados, incluindo as suas participações em sociedades que eram detidas na União, as quais já não podiam ser objeto de nenhum movimento, transferência, alteração, utilização ou acesso suscetível de provocar, nomeadamente, uma alteração da sua propriedade, da sua posse ou qualquer outra alteração que pudesse ter permitido a sua utilização. Por conseguinte, as únicas possibilidades para que as referidas participações detidas pelo recorrente fossem descongeladas consistiam quer na retirada do seu nome das listas controvertidas quer na concessão pelas autoridades competentes de uma das derrogações previstas pelo Regulamento n.º 269/2014.

146 Para demonstrar a cessão das suas participações na CTF Holdings, o recorrente apresentou três documentos.

147 Antes de mais, no que respeita ao documento apresentado como sendo um extrato do registo dos acionistas da CTF Holdings (anexo A.27 da petição), o recorrente indica, em 16 de maio de 2023, o número de ações que seriam detidas em valor absoluto por cada uma das duas sociedades

estabelecidas em Chipre mencionadas nesse documento, sem mais nenhuma indicação. Ora, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a força probatória desse documento, basta observar que este não permite demonstrar que a cessão das participações do recorrente na CTF Holdings ocorreu antes de 15 de março de 2022.

148 Em seguida, o recorrente apresenta uma declaração de propriedade de uma sociedade com sede no Liechtenstein que confirma, em seu entender, que, em 18 de janeiro de 2022, era o seu beneficiário último e o acionista (anexo C.10 da petição). Ora, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a força probatória desse documento, basta observar que essa declaração não é pertinente para demonstrar uma transmissão da propriedade das suas participações na CTF Holdings antes de 15 de março de 2022. Com efeito, a referida declaração, datada de 18 de janeiro de 2022, limita-se a indicar que o recorrente era o beneficiário último desta sociedade, com sede no Liechtenstein, antes da alegada mudança de propriedade na referida sociedade.

149 Por último, o recorrente apresenta um extrato do registo dos beneficiários efetivos da CTF Holdings elaborado pelo Luxembourg Business Register (anexo C.11 da réplica) que indica efetivamente que a totalidade das participações no capital da referida sociedade era indiretamente detida por [*confidencial*] e por [*confidencial*].

150 Todavia, há que salientar que o extrato em causa não contém nenhuma indicação quanto à data em que as participações do recorrente na CTF Holdings foram transferidas para [*confidencial*], nem quanto às condições dessa transferência. Por conseguinte, as informações sobre os beneficiários efetivos que aí figuram não permitem demonstrar que o recorrente transferiu de forma efetiva a propriedade das referidas participações antes da entrada em vigor das medidas restritivas adotadas a seu respeito em 15 de março de 2022.

151 Interrogado pelo Tribunal Geral na audiência sobre o facto de o extrato em causa não especificar a data da transferência efetiva das suas participações na CTF Holdings e de o referido extrato indicar que as informações tinham sido alteradas em 25 de abril de 2023, ou seja, mais de um ano após a entrada em vigor do congelamento dos seus fundos ocorrido em 15 de março de 2022, o recorrente sustentou que esse extrato comprovava que a transferência das referidas participações era anterior a esta última data pelo facto de o gestor do registo ter procedido a uma verificação das informações declaradas. Ora, não tendo fundamentado esta alegação demonstrando, nomeadamente com base na regulamentação nacional aplicável a esse registo, que o referido gestor é obrigado a proceder a uma verificação sistemática das declarações que lhe são apresentadas, há que considerar que o extrato em questão não permite provar que essas participações tinham sido efetivamente cedidas antes desta última data.

152 Por conseguinte, há que concluir que os elementos apresentados pelo recorrente não permitem demonstrar que transferiu de forma efetiva as suas participações na CTF Holdings antes da entrada em vigor, em 15 de março de 2022, das medidas restritivas adotadas a seu respeito.

153 Além disso, há que salientar que, tendo em conta a proximidade da alegada cessão com a data de inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, a apresentação de um contrato de compra e venda anterior a 15 de março de 2022 não basta, por si só, para demonstrar uma transferência efetiva da propriedade das participações do recorrente na CTF Holdings antes da entrada em vigor das medidas de congelamento de fundos que lhe dizem respeito. Por um lado, para considerar que a transferência de propriedade era efetiva e conforme com o direito da União, deve demonstrar-se que essa transferência ocorreu antes da entrada em vigor das

referidas medidas segundo as regras de direito nacional e as disposições estatutárias aplicáveis. Por outro lado, uma vez que o recorrente reconheceu na audiência que ainda não tinha recebido o pagamento do preço das referidas participações, deve também demonstrar que as disposições contratuais que regem a cessão não estavam sujeitas a uma condição resolutiva em caso de não pagamento do preço de venda ou na hipótese de pagamento diferido.

154 De resto, há que recordar que, a partir de 15 de março de 2022, todas as participações do recorrente detidas em sociedades estabelecidas na União tinham sido congeladas, pelo que, a partir dessa data, qualquer movimento, transferência ou alteração das suas participações em sociedades estabelecidas no Luxemburgo teria exigido a obtenção de uma autorização das autoridades competentes (v. n.os 143 a 145, *supra*). Ora, não se pode deixar de observar que o recorrente não invoca nenhuma derrogação emitida pelas autoridades competentes com vista a obter o descongelamento das referidas participações após a adoção das medidas restritivas a seu respeito.

155 Daqui resulta que, na falta de provas da conformidade da alegada cessão das participações do recorrente na CTF Holdings com as disposições do direito da União relativas às medidas restritivas, bem como de provas de uma cessão efetiva e sem disposições contratuais de natureza resolutiva, o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que, no momento da adoção dos atos de setembro de 2023, o recorrente era acionista dessa sociedade.

156 Segundo, no que respeita à alegada cessão das suas participações na ABH Holdings, o recorrente sustenta que esta ocorreu no dia anterior ao da inscrição do seu nome nas listas controvertidas, a saber, em 14 de março de 2022.

157 É certo que resulta dos documentos n.os 9, 19 e 20 do processo WK 10524/2023 REV 1, que são artigos de imprensa que relatam uma transferência de ativos russos detidos pela ABH Holdings para a Rússia em que o recorrente está envolvido, que este último transferiu as suas participações na referida sociedade para [*confidencial*] em março de 2022. Todavia, estes artigos não contêm nenhuma indicação sobre a data precisa em que a propriedade das ações do recorrente foi efetivamente transferida para [*confidencial*] e, em especial, se essa transferência tinha sido concluída antes da adoção das medidas restritivas contra o recorrente.

158 Do mesmo modo, no que respeita aos elementos de prova provenientes do Banco Nacional da Ucrânia, é verdade que resulta do documento n.º 1 do processo WK 17621/2022 INIT e do documento n.º 2 do processo WK 10555/2023 INIT, a saber, comunicados de imprensa desta instituição publicados, respetivamente, em 28 de outubro de 2022 e em 20 de julho de 2023, que [*confidencial*] [2] detinha uma participação qualificada de 40,9614 % no Sense Bank (anteriormente Alfa Bank Ukraine, que era detido pela ABH Holdings) na sequência da alegada transferência das participações nesta última sociedade detidas pelo recorrente e por outro acionista. Assim sendo, esses comunicados de imprensa do referido banco nacional sublinham também que a aquisição das referidas participações tinha sido efetuada sem a sua autorização prévia. Além disso, resulta de uma carta deste banco nacional de 5 de junho de 2023, dirigida à Comissão (documento n.º 1 do processo WK 10555/2023 INIT), que, em conformidade com o direito ucraniano, o acordo que permite a aquisição de uma participação significativa por [*confidencial*] no Sense Bank devia ser considerado nulo e sem efeito.

[2] Dados confidenciais ocultados.

159 Quanto à decisão do Banco Nacional da Ucrânia de 15 de abril de 2022, anexa à réplica (anexo C.3 da réplica), deve salientar-se que, no n.º 1 do dispositivo dessa decisão, esta instituição declara a aquisição por [*confidencial*] de uma participação significativa no Sense Bank efetuada em violação do direito ucraniano, o qual, em princípio, obriga qualquer pessoa que projete efetuar a aquisição de uma participação significativa numa instituição financeira ucraniana a informar previamente o referido banco nacional e a aguardar a sua autorização prévia. Além disso, nem o dispositivo nem os fundamentos da referida decisão declaram expressamente que [*confidencial*] adquiriu a propriedade das participações do recorrente na ABH Holdings, em 14 de março de 2022. Assim, no que respeita aos ativos desta última sociedade situados na Ucrânia, esse banco nacional declarou unicamente que essa transferência foi efetuada em violação do direito bancário ucraniano.

160 Daqui resulta que a decisão do Banco Nacional da Ucrânia de 15 de abril de 2022 não pode demonstrar que a propriedade das participações do recorrente na ABH Holdings tinha sido transferida para [*confidencial*] antes de 15 de março de 2022.

161 Importa salientar que as outras provas apresentadas pelo recorrente também não são suscetíveis de demonstrar que a propriedade das suas participações na ABH Holdings tinha efetivamente sido transferida para [*confidencial*] antes de 15 de março de 2022.

162 No que respeita ao certificado emitido por auditores da ABH Holdings (anexo A.30 da petição) e ao certificado emitido pelo escritório de advogados dessa sociedade (anexo A.25 da petição), há que salientar que nenhum desses certificados conclui inequivocamente que a transferência de propriedade das participações do recorrente na referida sociedade era efetiva antes dessa data. Por um lado, o primeiro destes certificados indica que, «em março de 2022, o recorrente vendeu todas as suas ações e já não era acionista da [sociedade em questão]», sem indicar expressamente a data exata da transferência efetiva das ações. Por outro lado, o segundo destes certificados limita-se a constatar a liberdade de voto dos acionistas. É certo que o referido certificado enumera uma lista de documentos entre os quais constam, nomeadamente, os documentos transacionais relativos à venda dos interesses do recorrente nessa sociedade a [*confidencial*] em 14 de março de 2022, os estatutos da sociedade em causa, um acordo entre acionistas, informações sobre as relações contratuais entre essa sociedade e as pessoas designadas, ou ainda um contrato celebrado em 25 de abril de 2022 entre a mesma sociedade e [*confidencial*]. Todavia, na falta de apresentação desses documentos que não foram anexados ao certificado, não é possível determinar se a transmissão de propriedade das referidas participações era efetiva antes de 15 de março de 2022.

163 Quanto ao certificado emitido em 6 de abril de 2022 pelo diretor da ABH Holdings (anexo A.30 da petição), segundo o qual o recorrente já não tinha interesses de propriedade desde a venda das suas participações na referida sociedade a um terceiro alegadamente efetuada em 14 de março de 2022, há que salientar, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 95, *supra*, que o valor probatório desse certificado, que emana do diretor dessa sociedade de que o recorrente era acionista, deve ser relativizado (Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 153). Assim, na falta de outros elementos probatórios para sustentar tal afirmação, essa declaração não é suscetível, por si só, de demonstrar que a transferência de propriedade das referidas participações era efetiva a partir de 14 de março de 2022.

164 Quanto ao extrato do registo dos beneficiários efetivos da ABH Holdings elaborado pelo Luxembourg Business Register, independentemente da fiabilidade desse documento, que não contém a assinatura do gestor, há que salientar que a data de 22 de março de 2022 é mencionada

como data da última alteração, ou seja, uma semana após a entrada em vigor das medidas de congelamento de fundos do recorrente. Ora, nas circunstâncias do presente processo, caracterizadas por importantes transferências de participações alegadamente ocorridas no dia anterior à entrada em vigor das referidas medidas (v. n.º 135, *supra*), o referido extrato não basta para demonstrar que o recorrente tinha transferido de forma efetiva a propriedade das suas participações na referida sociedade antes do congelamento dos seus fundos. Com efeito, pelas mesmas razões expostas no n.º 151, *supra*, este extrato não é suscetível de demonstrar que a transmissão da propriedade das referidas participações era efetiva antes de 15 de março de 2022.

165 Além disso, há que salientar que, tendo em conta a proximidade da alegada cessão com a data de inscrição do nome do recorrente nas listas controvertidas, a apresentação de um contrato de compra e venda anterior a 15 de março de 2022 não basta, por si só, para demonstrar uma transferência efetiva da propriedade das participações do recorrente na ABH Holdings antes da entrada em vigor das medidas de congelamento de fundos. Por um lado, para que a transferência de propriedade seja conforme com o direito da União, deve demonstrar-se que esta foi concluída antes da entrada em vigor das referidas medidas segundo as regras de direito nacional e as disposições estatutárias aplicáveis. Por outro lado, uma vez que o recorrente reconheceu na audiência que ainda não tinha recebido o pagamento do preço de cessão das referidas participações, cabe-lhe também demonstrar que as disposições contratuais da cessão não estavam sujeitas a uma condição resolutiva em caso de não pagamento do preço de venda ou na hipótese de pagamento diferido.

166 Por conseguinte, tendo em conta as considerações expostas nos n.ºs 157 a 165, *supra*, o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que, no momento da adoção dos atos de setembro de 2023, o recorrente era um acionista da ABH Holdings.

167 Assim, uma vez que foi com razão que o Conselho considerou que o recorrente era acionista da CTF Holdings (v. n.º 155, *supra*) e da ABH Holdings (v. n.º 166, *supra*), não pode ser acusada de ter cometido um erro de apreciação ao qualificá-lo como um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group no momento da adoção dos atos de setembro de 2023.

168 Ora, não é contestado que o Alfa Bank Russie constitui um dos maiores bancos comerciais e de negócios privados russos, que a AlfaStrakhovanie é uma das maiores companhias de seguros na Rússia e que a X5 Retail Group é uma das maiores sociedades do setor do comércio a retalho na Rússia. Quanto à A1 (anteriormente Alfa-Eco), verifica-se que se trata de uma sociedade de investimento com sede na Rússia.

169 Por conseguinte, tendo em conta a importância das atividades na Rússia das sociedades do consórcio Alfa Group, o Conselho podia, sem cometer um erro de apreciação, considerar que o recorrente era um homem de negócios proeminente que operava na Rússia na aceção da primeira parte do critério g) alterado.

170 Os outros argumentos do recorrente não são suscetíveis de pôr esta conclusão em causa.

171 Primeiro, a argumentação do recorrente relativa ao facto de o exercício de uma função executiva ser uma condição necessária para ser considerado «proeminente» na aceção da primeira parte do critério g) alterado não pode ser acolhida. Com efeito, uma vez que a mera detenção de posses de capital significativas numa ou em várias sociedades importantes pode ser suficiente para qualificar uma pessoa como homem de negócios proeminente, o exercício de uma função executiva não é uma condição necessária para efeitos da qualificação de uma pessoa singular como homem de

negócios «proeminente» (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 151). Por conseguinte, o facto de, vários anos antes da adoção dos atos iniciais, o recorrente já não exercer uma função executiva nas entidades ligadas ao consórcio Alfa Group é irrelevante.

172 Segundo, importa também afastar a argumentação do recorrente segundo a qual não exercia atividade na Rússia pelo facto de resultar da jurisprudência em matéria de IVA que a simples detenção de ações, real ou presumida, não bastar para constituir, por si só, o exercício de uma «atividade económica». Com efeito, basta recordar que o conceito de «atividade económica» em matéria de IVA pertence a um contexto jurídico diferente daquele em que se inscreve o critério g) alterado, cuja primeira parte visa os proeminentes homens de negócios «que operam na Rússia» (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho, T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606, n.º 92).

173 Terceiro, há que afastar a argumentação do recorrente relativa ao facto de não estar abrangido pela presunção de interdependência entre os proeminentes homens de negócios e o Governo Russo, pelo facto de não pertencer à categoria dos homens de negócios próximos de Putin e de nenhuma das suas empresas ter beneficiado de um tratamento preferencial por parte dos poderes públicos. A este respeito, antes de mais, importa sublinhar que a primeira parte do critério g) alterado teve unicamente por objeto instituir um critério objetivo, autónomo e suficiente, que permitisse justificar a inscrição do nome de certas pessoas nas listas controvertidas, que exige que o Conselho faça prova de dois elementos cumulativos, a saber, por um lado, que a pessoa visada é um homem de negócios proeminente e, por outro, que essa pessoa opera na Rússia. Deste modo, o recorrente não pode sustentar que a referida parte instituiu uma presunção (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 9 de julho de 2020, Haswani/Conselho, C-241/19 P, EU:C:2020:545, n.º 79 e jurisprudência referida). Em seguida, como foi salientado no n.º 124, *supra*, para justificar a referida inscrição com base nesta parte, não é necessário fazer prova de uma relação entre o recorrente e o regime russo, nem prova de um apoio a esse regime ou do benefício que dele é retirado. Assim, para efeitos da aplicação da mesma parte, a questão de saber se o recorrente é uma pessoa próxima de Putin ligado ao KGB ou à rede de São Petersburgo, se exerce uma atividade nos setores controlados pelo Estado ou se beneficiou de contratos públicos, de benefícios fiscais ou de um tratamento especial são irrelevantes. O mesmo se aplica ao facto de nenhuma das suas sociedades ter tido um ministro do Governo Russo ou fiduciário pessoal no seu conselho de administração.

174 Quarto, uma vez que o recorrente pretende sustentar que o Conselho cometeu um erro de apreciação pelo facto de o consórcio Alfa Group ser desprovido de personalidade jurídica, pelo que não é possível ser acionista do mesmo, tal argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, a qualidade de acionista desse consórcio é suscetível de visar todas as empresas que fazem parte do referido consórcio (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho, T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606, n.º 116). Além disso, como resulta do documento n.º 2 do processo WK 10524/2023 REV 1, a saber, uma página do sítio Internet da AlfaStrakhovanie, esta sociedade apresenta-se como pertencendo ao «consórcio financeiro e industrial Alfa Group».

175 Resulta do exposto que o recorrente não demonstrou que o Conselho tinha cometido um erro de apreciação ao manter, através da adoção dos atos de setembro de 2023, a inscrição do seu nome nas listas controvertidas com base na primeira parte do critério g) alterado.

176 Em segundo lugar, a título exaustivo, há que salientar que, diferentemente do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, na sua versão inicial resultante da Decisão 2022/329 e da primeira parte do critério g) alterado, que designam especificamente os «homens de negócios proeminentes», a terceira parte do critério g) alterado alarga o âmbito de aplicação pessoal das medidas restritivas ao deixar de exigir que os homens de negócios sejam «proeminentes».

177 Importa sublinhar que, tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo Conselho, recordados no considerando 4 da Decisão 2023/1094, que consistem em exercer a máxima pressão sobre as autoridades russas para que estas ponham termo às suas ações e políticas que desestabilizam a Ucrânia, o conceito de «homens de negócios» visa apenas as pessoas singulares que exercem uma atividade económica qualitativa ou quantitativamente não negligenciável em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia e cuja inscrição na lista em causa é assim suscetível de aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e, por conseguinte, aumentar a pressão sobre a Federação da Rússia responsável pela invasão da Ucrânia (v., neste sentido, Acórdão de 29 de janeiro de 2025, Vinokurov/Conselho, T-1106/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2025:106, n.º 48).

178 Além disso, no que respeita aos setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, resulta inequivocamente da redação da terceira parte do critério g) alterado que é o setor económico e não a pessoa singular ou coletiva cujo nome consta das listas controvertidas que deve constituir uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia. É certo que a Decisão 2014/145, conforme alterada, não define o conceito de «fonte substancial de receitas». Dito isto, não deixa de ser verdade que a utilização do adjetivo qualificativo «substancial», que se refere ao grupo nominal «fonte de receitas», implica que essa fonte de receitas deve ser significativa e, portanto, não negligenciável (v., neste sentido, Acórdão de 29 de janeiro de 2025, Vinokurov/Conselho, T-1106/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2025:106, n.º 49).

179 No caso em apreço, o recorrente reconhece que, no momento da adoção dos atos de setembro de 2023, ainda era acionista da Rosvodokanal. Há que salientar que, no documento de apresentação do consórcio Alfa Group (anexo B.2 da contestação), a referida sociedade é descrita como um dos maiores operadores privados russos no domínio do abastecimento de água e do saneamento que presta serviços a cerca de 5 milhões de clientes, que exercem as suas atividades em sete cidades russas e empregam cerca de 10 000 pessoas. Por outro lado, como resulta do documento n.º 2 do processo com elementos de prova WK 10524/2023 REV 1, esta sociedade é mencionada como pertencente ao referido consórcio.

180 Por conseguinte, há que considerar que, pelo simples facto da sua qualidade de acionista da Rosvodokanal, o recorrente exerce uma atividade económica qualitativa ou quantitativamente não negligenciável, pelo que está abrangido pela qualidade de homem de negócios na aceção da terceira parte do critério g) alterado.

181 Ora, segundo a jurisprudência, o setor do abastecimento de água e do saneamento constitui uma fonte substancial de receitas para o Governo Russo, uma vez que este gerou receitas fiscais superiores a 94 mil milhões de rublos russos (RUB) (cerca de 967 milhões de euros) em 2022 (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2024, OT/Conselho, T-286/23, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:606, n.ºs 126 e 127).

182 A argumentação do recorrente, suscitada na audiência, relativa ao facto de os impostos pagos pela Rosvodokanal representarem apenas uma parte muito pequena do montante total dos impostos pagos por este setor não pode ser acolhida. Com efeito, como foi recordado no n.º 178, *supra*, são os rendimentos gerados pelo setor que importam e não os impostos pagos pela pessoa ou entidade em causa.

183 Daqui resulta que o simples facto de o recorrente ser acionista da Rosvodokanal no momento da adoção dos atos de setembro de 2023 bastava para que a sua situação pessoal estivesse abrangida pela terceira parte do critério g) alterado.

184 Tendo em conta todas as considerações precedentes, foi sem cometer um erro de apreciação que, à data da adoção dos atos de setembro de 2023, o Conselho considerou que o recorrente era um homem de negócios proeminente que operava na Rússia na aceção da primeira parte do critério g) alterado e um homem de negócios que opera num setor que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia na aceção da terceira parte do critério g) alterado.

185 Ora, de acordo com a jurisprudência, no âmbito da fiscalização da legalidade de uma decisão que adotou medidas restritivas e tendo em conta a sua natureza preventiva, embora o juiz da União considere que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de outros desses fundamentos não o estarem não justifica a anulação da referida decisão (v., Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 72, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 186).

186 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar os outros argumentos do recorrente destinados a contestar a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas com base no critério d), há que julgar improcedente o primeiro fundamento relativo a um erro de apreciação cometido pelo Conselho quando decidiu manter o nome do recorrente nas listas controvertidas através da adoção dos atos de setembro de 2023.

c) Quanto aos atos de março de 2024

187 O recorrente alega que, desde março de 2022, deixou de ser acionista do consórcio Alfa Group. Alega ter cedido as suas participações no Alfa Bank Russie, na AlfaStrakhovanie Russie e na CTF Holdings.

188 Tendo em conta os Acórdãos de 10 de abril de 2024, Aven/Conselho (T-301/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:214), e de 10 de abril de 2024, Fridman/Conselho (T-304/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:215), o recorrente considera que a manutenção do seu nome nas listas controvertidas constitui uma diferença de tratamento injustificada entre a sua situação pessoal e a dos recorrentes nos processos que deram origem aos referidos acórdãos.

189 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

190 Quanto ao contexto geral que justificou a adoção pelo Conselho das medidas restritivas em causa (v. n.º 88, *supra*), não se pode deixar de observar que, à data da adoção dos atos de março de 2024, a gravidade da situação na Ucrânia permanecia. Do mesmo modo, as referidas medidas continuavam a justificar-se à luz do objetivo prosseguido, a saber, exercer a máxima pressão

sobre as autoridades russas, para que estas ponham termo às suas ações e políticas de desestabilização da Ucrânia, bem como à agressão militar a este país, e aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

191 No que respeita à situação pessoal do recorrente, nos fundamentos de inscrição dos atos de março de 2024, este já não é qualificado de «um dos maiores acionistas do consórcio Alfa Group», mas de «um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group». Por conseguinte, há que considerar que, em substância, se trata dos mesmos fundamentos que os dos atos de setembro de 2023.

192 A este respeito, há que observar que, no âmbito do processo de reapreciação que conduziu à adoção dos atos de março de 2024, o recorrente não invocou nenhum elemento novo para demonstrar que já não era um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group.

193 No âmbito do articulado de adaptação, para demonstrar que já não era um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group por intermédio da ABH Holdings, o recorrente apresentou um extrato do registo dos beneficiários efetivos desta sociedade, elaborado pelo Luxembourg Business Register (anexo E.5 do referido articulado), que, ao contrário do extrato que consta do anexo A.28 da petição, contém a assinatura do gestor.

194 Primeiro, no que respeita à aplicação ao recorrente da primeira parte do critério g) alterado, importa salientar que o recorrente não apresentou nenhum elemento novo para demonstrar que a transferência de propriedade das suas participações na CTF Holdings era efetiva antes da data de entrada em vigor das medidas restritivas adotadas a seu respeito. Deste modo, pelas mesmas razões expostas nos n.os 142 a 155, *supra*, há que concluir que o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que o recorrente era acionista da referida sociedade no momento da adoção dos atos de março de 2024.

195 Quanto à alegada cessão das suas participações na ABH Holdings, uma vez que o extrato do registo dos beneficiários efetivos que contém a assinatura do gestor não menciona a data exata para a qual as referidas participações foram transferidas para o cessionário, há que considerar, pelas mesmas razões expostas nos n.os 164 e 165, *supra*, que esse extrato não basta para demonstrar que a propriedade dessas participações tinha sido transferida de forma efetiva antes de 15 de março de 2022. Do mesmo modo, uma vez que o cessionário não tinha cumprido a sua obrigação de pagamento, deve também demonstrar-se que as disposições contratuais que regem a cessão não estavam sujeitas a uma condição resolutiva em caso de não pagamento do preço. Por conseguinte, pelas mesmas razões expostas nos n.os 157 a 166, *supra*, há que concluir que o Conselho não cometeu um erro de apreciação ao considerar que o recorrente era acionista da referida sociedade no momento da adoção dos atos de março de 2024.

196 Daqui resulta que o Conselho podia considerar que o recorrente era um dos principais acionistas do consórcio Alfa Group no momento da adoção dos atos de março de 2024, pelo que a manutenção do seu nome nas listas controvertidas com base na primeira parte do critério g) alterado era fundada.

197 Em todo o caso, uma vez que o recorrente reconheceu na audiência que ainda era acionista da Rosvodokanal no momento da adoção dos atos de março de 2024, pelas mesmas razões que as expostas nos n.os 179 a 183, *supra*, pelo simples facto da sua qualidade de acionista dessa sociedade, a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas justifica-se com base na terceira parte do critério g) alterado.

198 Além disso, o recorrente não pode sustentar que a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas constitui uma diferença de tratamento injustificada em relação à situação de Fridman e de Aven pelo facto de os atos que lhes dizem respeito terem sido anulados pelos Acórdãos de 10 de abril de 2024, Aven/Conselho (T-301/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:214), e de 10 de abril de 2024, Fridman/Conselho (T-304/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:215). Com efeito, como resulta dos fundamentos dos Acórdãos de 10 de abril de 2024, Aven/Conselho (T-301/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:214), e de 10 de abril de 2024, Fridman/Conselho (T-304/22, não publicado, pendente de recurso, EU:T:2024:215), a inscrição do nome dos respetivos recorrentes nas listas em causa nos processos que deram origem aos referidos acórdãos não se baseava no critério g) inicial, nem se baseava no critério g) alterado.

199 Tendo em conta as considerações precedentes, foi sem cometer um erro de apreciação que, à data da adoção dos atos de março de 2024, o Conselho considerou que o recorrente era um homem de negócios proeminente que operava na Rússia na aceção da primeira parte do critério g) alterado e um homem de negócios que opera num setor que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia na aceção da terceira parte do critério g) alterado.

200 Ora, de acordo com a jurisprudência, no âmbito da fiscalização da legalidade de uma decisão que adotou medidas restritivas e tendo em conta a sua natureza preventiva, embora o juiz da União considere que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de outros desses fundamentos não o estarem não justifica a anulação da referida decisão (v. Acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 72, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 186).

201 Por conseguinte, sem que seja necessário examinar os outros argumentos do recorrente destinados a contestar a manutenção da inscrição do seu nome nas listas controvertidas com base no critério d), há que julgar improcedente o primeiro fundamento, relativo a um erro de apreciação na adoção dos atos de março de 2024.

202 Por conseguinte, o primeiro fundamento relativo a um erro de apreciação deve ser julgado improcedente na íntegra.

3. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

203 O recorrente considera que as medidas restritivas adotadas a seu respeito violam o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE. Em seu entender, uma vez que o nome do Alfa Bank foi inscrito nas listas controvertidas pelos atos de 13 de março de 2023 mencionados no n.º 12, *supra*, seria inadequado manter as medidas restritivas a seu respeito para alcançar os objetivos prosseguidos. Considera que, uma vez que nunca dirigiu a referida sociedade visada por medidas restritivas, que não reside na Rússia e que não é contribuinte nesse país, a manutenção do seu nome nas listas controvertidas não é suscetível de alcançar os objetivos prosseguidos, a saber, exercer pressão sobre os decisores russos. Considera também que, uma vez que já não é acionista de sociedades e não ocupa nenhum lugar de gestão ou de direção em nenhuma delas, não está em condições de exercer uma influência sobre estas.

204 Além disso, o recorrente alega que as derrogações com base nas quais é possível pedir o descongelamento de certos fundos para poderem fazer face às necessidades essenciais não são eficazes, tendo em conta os obstáculos que enfrenta no âmbito da sua aplicação pelas autoridades nacionais e na disponibilização de fundos pelas instituições financeiras.

205 Mais, o recorrente considera que, tendo em conta os projetos da Comissão que visam a adoção de regras que permitem confiscar e apreender os bens congelados, as medidas restritivas já não podem ser consideradas desprovidas de caráter temporário, cautelar e preventivo.

206 O recorrente acusa também o Conselho de não ter efetuado um balanço de impacto das medidas restritivas a fim de determinar se estas tinham efetivamente contribuído para alcançar os objetivos visados. Considera que os objetivos visados pelas medidas restritivas não foram atingidos no caso em apreço, uma vez que se perdeu a guerra.

207 O Conselho contesta a argumentação do recorrente.

208 Há que recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União consagrado no artigo 5.º, n.º 4, TUE, exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União permitam alcançar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para alcançar os referidos objetivos (Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 122, e de 1 de junho de 2022, Prigozhin/Conselho, T-723/20, não publicado, EU:T:2022:317, n.º 133).

209 A jurisprudência precisa, a este propósito, que, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito do princípio da proporcionalidade, há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, da parte deste último, escolhas de natureza política, económica e social, e nas quais este é chamado a levar a cabo apreciações complexas. Por conseguinte, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, face ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade dessa medida (v. Acórdão de 30 de novembro de 2016, Rotenberg/Conselho, T-720/14, EU:T:2016:689, n.º 179 e jurisprudência referida).

210 No caso em apreço, há que salientar que 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 (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 150). Com efeito, estas visam exercer pressão sobre as autoridades russas para que estas ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia. Em especial, através da adoção de medidas restritivas que visam os homens de negócios proeminentes que operam na Rússia e os homens de negócios que operam em setores que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, o Conselho visa, por um lado, explorar a influência que essas pessoas podem exercer sobre o regime russo, levando-os a pressionar esse Governo para que altere a sua política, e, por outro, aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia. Assim, afigura-se que a União procura reduzir as receitas do Estado russo e pressionar o Governo Russo, para diminuir a sua capacidade de financiar as suas ações que comprometem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia e de lhes pôr termo para preservar a

estabilidade europeia e mundial. Ora, trata-se de um objetivo que faz parte dos prosseguidos no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e referidos no artigo 21.º, n.º 2, alínea c), TUE, como a preservação da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional.

211 Assim, há que considerar que as medidas restritivas adotadas em relação ao recorrente não são manifestamente inadequadas em relação aos objetivos prosseguidos. Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo facto de o nome do Alfa Bank ter sido acrescentado às listas controvertidas. Com efeito, uma vez que o recorrente está abrangido pela primeira e terceira partes do critério g) alterado, o simples facto de uma entidade à qual está vinculado ser também visada por medidas restritivas não é suscetível de tornar as medidas que o visam manifestamente inadequadas para alcançar os objetivos prosseguidos, dado que os seus fundos pessoais não podem ser confundidos com os fundos da referida sociedade. Além disso, há que salientar que o consórcio Alfa Group não se limita a esta sociedade, mas inclui também a AlfaStrakhovanie, o X5 Retail Group, a A1 e a Rosvodokanal.

212 No que respeita ao caráter necessário das medidas restritivas em causa, há que observar que medidas alternativas e menos restritivas, como um sistema de autorização prévia ou uma obrigação de justificação *a posteriori* da utilização dos fundos pagos, não permitem alcançar tão eficazmente os objetivos prosseguidos, recordados no n.º 210, *supra* (v., neste sentido, Acórdão de 30 de novembro de 2016, Rotenberg/Conselho, T-720/14, EU:T:2016:689, n.º 182 e jurisprudência referida).

213 A este respeito, uma vez que o recorrente sustenta que a inscrição do nome do Alfa Bank nas listas controvertidas é suscetível de constituir uma medida alternativa menos restritiva suscetível de alcançar também eficazmente os objetivos prosseguidos, tal argumentação deve ser rejeitada. Com efeito, o património do recorrente distingue-se do da referida sociedade e não se limita apenas aos ativos detidos por essa instituição financeira.

214 Além disso, há que recordar que as medidas restritivas constituem restrições temporárias e reversíveis e que estão previstas possibilidades de derrogação.

215 O recorrente não pode pôr em causa esta constatação alegando que tem dificuldades na aplicação das derrogações previstas no artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2014/145, conforme alterada, e no artigo 4.º, n.º 1, no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014. A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, cabe apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes fiscalizar a validade das medidas nacionais de execução dos atos da União (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de julho de 1996, Branco/Comissão, T-271/94, EU:T:1996:103, n.º 53, e de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 268). Assim, na hipótese de os órgãos jurisdicionais nacionais encontrarem dificuldades na interpretação das derrogações supramencionadas, dispõem da possibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial com base no artigo 267.º TFUE. Do mesmo modo, o Tribunal Geral não é competente, nos termos do artigo 263.º TFUE, para conhecer dos litígios entre o recorrente e as instituições financeiras que não põem à sua disposição fundos, apesar de a autoridade nacional competente ter concedido uma autorização.

216 O caráter temporário e reversível das medidas restritivas também não é posto em causa pelo projeto da Comissão de confiscar os bens congelados. Com efeito, como salienta o Conselho, a regulamentação em vigor no momento da adoção dos atos de setembro de 2023 e de março de 2024 não prevê a possibilidade de confiscar os fundos das pessoas visadas pelas medidas

restritivas na ausência de violação das disposições do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado. A este respeito, há que observar que o artigo 15.º, n.º 1, do referido regulamento prevê «medidas adequadas» para a perda dos produtos das violações do referido regulamento. Daqui resulta que o Conselho deixou uma margem de apreciação às autoridades nacionais quanto à definição, à natureza e ao alcance dessa perda (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2024, Timchenko e Timchenko/Conselho, T-644/22, pendente de recurso, EU:T:2024:621, n.º 104). Por outro lado, há que constatar que o recorrente não alega que as medidas restritivas adotadas a seu respeito implicaram uma perda dos seus fundos. Por conseguinte, o recorrente não tem razão ao sustentar que as referidas medidas são desprovidas do seu caráter temporário e reversível.

217 Daqui resulta que, no caso em apreço, os inconvenientes causados ao recorrente não são manifestamente desproporcionados relativamente à importância dos objetivos prosseguidos pelos atos impugnados.

218 Por último, o recorrente não tem razão ao sustentar que o Conselho não efetuou um balanço de impacto das medidas restritivas e que, no momento da adoção dos atos impugnados, uma vez que se perdeu a guerra, a manutenção das medidas restritivas a seu respeito já não se justificava. Com efeito, como resulta do considerando 3 da Decisão 2023/1767 e do considerando 4 da Decisão 2024/847, nesse momento, a guerra de agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia perdurava, justificando assim a prorrogação das medidas restritivas por um período de seis meses. Além disso, contrariamente ao que sustenta, a sua situação pessoal foi reexaminada periodicamente, o que levou o Conselho a manter as medidas restritivas a seu respeito. Ora, como resulta do exame do primeiro fundamento, o Conselho demonstrou validamente que o recorrente pertencia às categorias de pessoas referidas na primeira e terceira partes do critério g) alterado.

219 Resulta das considerações precedentes que o segundo fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade, deve ser julgado improcedente.

220 Consequentemente, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

V. Quanto às despesas

221 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. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Conselho, em conformidade com o pedido deste último.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção Alargada),

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) OT é condenado nas despesas.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de julho de 2025.

Assinaturas

Índice

I. Antecedentes do litígio . . . 2

II. Factos posteriores à interposição do recurso . . . 6

III. Pedidos das partes . . . 7

IV. Questão de direito . . . 7

A. Quanto à competência do Tribunal Geral para conhecer do segundo pedido do recorrente 7

B. Quanto ao mérito . . . 8

1. Quanto ao terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva . . . 8

a) Quanto aos atos de setembro de 2023 . . . 8

b) Quanto aos atos de março de 2024 . . . 13

2. Quanto ao primeiro fundamento relativo um erro de apreciação . . . 14

a) Considerações preliminares . . . 14

b) Quanto aos atos de setembro de 2023 . . . 16

1) Quanto à fiabilidade dos elementos de prova . . . 16

2) Quanto à aplicação ao recorrente da primeira e terceira partes do critério g) alterado . . . 18

c) Quanto aos atos de março de 2024 . . . 31

3. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade 33

V. Quanto às despesas . . . 36