Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
LAILA MEDINA
apresentadas em 5 de junho de 2025[1]

Processo C-35/24 P

Dmitry Arkadievich Mazepin
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — 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 — Inclusão do nome do recorrente nas listas das pessoas, entidades e organismos em causa — Artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145/PESC — Interpretação — Conceito de "proeminent[e] home[m] de negócios" — Comportamento pessoal específico em termos de influência sobre o Governo da Federação da Rússia — Conceito de "setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia" — Exceção de ilegalidade»

I. Introdução

1. As presentes conclusões dizem respeito a um recurso interposto por Dmitry Arkadievich Mazepin[2] destinado a obter a anulação do Acórdão de 8 de novembro de 2023, Mazepin/Conselho (T-282/22, EU:T:2023:701)[3]. No seu acórdão, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso do recorrente que visava obter a anulação, com fundamento no artigo 263.º TFUE:

– da Decisão (PESC) 2022/397 do Conselho, de 9 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/145/PESC que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 80, p. 31), e

– do Regulamento de Execução (UE) 2022/396 do Conselho, de 9 de março de 2022, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 80, p. 1)[4],

1 Língua original: inglês.

2 A seguir «o recorrente».

3 A seguir «acórdão recorrido».

4 A seguir, conjuntamente, «atos controvertidos».

na parte em que esses atos incluíram o nome do recorrente nas listas a eles anexas. Por meio dos referidos atos, o Conselho da União Europeia impediu o recorrente de entrar ou de transitar nos territórios dos Estados-Membros e congelou todos os seus fundos e recursos económicos nesses territórios.

2. O caso vertente é um dos primeiros recursos interpostos no Tribunal de Justiça relativos às medidas restritivas adotadas pelo Conselho em 2022 na sequência da invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas da Federação da Rússia [5]. Permite ao Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, estabelecer a interpretação e examinar a legalidade do critério estabelecido no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145/PESC [6], conforme alterados pela Decisão (PESC) 2022/329 [7], e no artigo 3.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento (UE) n.º 269/2014 [8], conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2022/330 [9]. Este critério, em regra referido como «critério g)», prevê a inclusão na lista dos proeminentes homens de negócios envolvidos em sectores económicos que representam uma fonte substancial de receitas ao Governo da Federação da Rússia.

3. O recorrente alega, nomeadamente, que o Tribunal Geral interpretou erradamente o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado [10], ao concluir que, em substância, o cumprimento do critério nele contido não exige que o Conselho demonstre nenhum comportamento ou contribuição específica da pessoa incluída na lista, nomeadamente em termos de influência sobre o Governo da Federação da Rússia, nem que estabeleça uma ligação com o regime deste país. Além disso, alega que, se a interpretação dada pelo Tribunal Geral do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, devesse ser considerada correta, o Tribunal Geral deveria ter declarado essa disposição ilegal com base na exceção de ilegalidade suscitada em primeira instância ao abrigo do artigo 277.º TFUE.

4. O presente processo está relacionado com os processos C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P e C-111/24 P, que têm origem nos recursos interpostos, respetivamente, por Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy, Tigran Khudaverdyan, Viktor Filippovich Rashnikov e German Khan contra os acórdãos do Tribunal Geral que confirmam a inclusão dos seus nomes nas listas de pessoas sujeitas a medidas restritivas nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado. As conclusões nesses processos também são apresentadas hoje, nas quais me concentrarei nas questões específicas que o Tribunal de Justiça me pediu para examinar no que respeita à interpretação e à validade do critério de inclusão na lista contido nessa disposição, em particular à luz dos principais argumentos comuns invocados pelos recorrentes.

5 V. também Acórdão de 13 de março d e 2025, Shuvalov/Conselho (C-271/24 P, EU:C:2025:180), as minhas Conclusões no processo Timchenko/Conselho (C-702/23 P, EU:C:2025:273) e no processo Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

6 Decisão do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16).

7 Decisão do Conselho, de 25 de fevereiro de 2022, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 50, p. 1).

8 Regulamento do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 6).

9 Regulamento do Conselho, de 25 de fevereiro de 2022, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 51, p. 1).

10 Por uma questão de brevidade, as referências ao critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, devem ser entendidas no sentido de que também se referem ao critério previsto no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), desta decisão e no artigo 3.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado. V. n.ºs 9 e 11 das presentes conclusões.

II. Factos e tramitação processual

A. Antecedentes do litígio

5. Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.os 2 a 15 do acórdão recorrido. Para efeitos das presentes conclusões, este contexto pode ser resumido por referência aos seguintes factos não contestados.

6. O recorrente é um empresário de nacionalidade russa.

7. Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com fundamento no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/145. No mesmo dia, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento n.º 269/2014. Ambos os atos diziam respeito a medidas restritivas em relação a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

8. Em 25 de fevereiro de 2022, o Conselho adotou tanto a Decisão 2022/329, que altera a Decisão 2014/145, e o Regulamento 2022/330, que altera o Regulamento n.º 269/2014, e que alteraram, nomeadamente, os critérios segundo os quais as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos podiam estar sujeitas às medidas restritivas em causa.

9. O artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da Decisão 2014/145, na redação alterada pela Decisão 2022/329 [11], impede a entrada ou o trânsito no território dos Estados-Membros de pessoas singulares que preencham um critério substancialmente idêntico ao estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), desta decisão. Esta última disposição prevê, por sua vez, o congelamento dos fundos e dos recursos económicos, nomeadamente, das pessoas singulares que preencham este critério.

10. Mais precisamente, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, tem a seguinte redação:

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

[…]

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,

[…].»

11. O Regulamento n.º 269/2014, na sua redação alterada pelo Regulamento 2022/330 [12], impõe a adoção de medidas de congelamento de fundos e define as modalidades desse congelamento de fundos em termos idênticos, em substância, aos utilizados na Decisão 2014/145, conforme alterada. O artigo 3.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, reproduz, em substância, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), desta decisão.

[11] A seguir «Decisão 2014/145, conforme alterada».

[12] A seguir «Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado».

12. Em 9 de março de 2022, tendo em conta a gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho adotou os atos controvertidos. O nome do recorrente foi acrescentado à lista anexa à Decisão 2014/145, conforme alterada, e à que figura no anexo I do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, pelos seguintes motivos:

«[O recorrente] é proprietário e diretor executivo da empresa de adubos minerais Uralchem. O Grupo Uralchem é um fabricante russo de uma vasta gama de produtos químicos, incluindo adubos minerais, salitre e amoníaco. É, de acordo com a empresa, o maior produtor de nitrato de amónio e o segundo maior produtor de adubos amoniacais e azotados na Rússia. [O recorrente] está, portanto, envolvido 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.

Em 24 de fevereiro de 2022, após as primeiras etapas da agressão russa contra a Ucrânia, [o recorrente], juntamente com outros 36 empresários, reuniu-se com o Presidente […] Putin e outros membros do Governo russo para debater o impacto da linha de ação na sequência das sanções ocidentais. O facto de ter sido convidado a participar nessa reunião demonstra que pertence ao círculo mais próximo d[o Presidente] Putin e que apoia ou executa ações ou políticas que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, bem como a estabilidade e a segurança na Ucrânia. Demonstra igualmente que é um dos principais empresários envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia.

Em dezembro de 2021 [o recorrente] passou a Uralchem Holding e a CI-Chemical Invest — as suas empresas baseadas no Chipre que controlam o Grupo Uralchem — para a jurisdição russa na circunscrição administrativa especial da ilha de Oktyabrsky no oblast de Calininegrado.»

13. Em 10 de março de 2022, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um aviso à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas nos atos controvertidos (JO 2022, C 114 I, p. 1).

14. Em 21 de abril de 2022, o recorrente pediu ao Conselho que lhe concedesse o acesso aos documentos que tinham servido de base à adoção das medidas restritivas que lhe diziam respeito. O Conselho deu cumprimento a este pedido em 28 de abril de 2022.

B. Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

15. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de maio de 2022, o recorrente interpôs um recurso destinado a obter a anulação dos atos controvertidos.

16. O recorrente invocou quatro fundamentos de recurso, relativos, em substância, o primeiro, à violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do dever de fundamentação; o segundo, ao erro manifesto de apreciação e a uma violação do ónus da prova; o terceiro, à violação do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais e, o quarto, à violação do princípio da igualdade de tratamento. No decurso da instância, o recorrente também suscitou uma exceção de ilegalidade ao abrigo do artigo 277.º TFUE em relação ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

17. Através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pelo recorrente.

18. Primeiro, no que respeita à interpretação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, o Tribunal Geral considerou que o critério nele contido implicava o conceito de influência relacionada com o exercício de uma atividade em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, sem outra condição relativa a uma ligação com o regime desse Governo. Segundo o Tribunal Geral, com este critério, o Conselho procurou explorar a influência que a categoria de pessoas visadas é suscetível de exercer sobre o regime russo, levando-as a exercerem pressão para que o regime altere a sua política. O conceito de «proeminent[e] home[m] de negócios» devia, portanto, ser entendido no sentido de que visa a importância destes últimos à luz, nomeadamente, do seu estatuto profissional, da importância das suas atividades económicas, da extensão das suas participações de capital ou das suas funções numa ou em várias das sociedades em que exercem essas atividades [13].

19. De acordo com o Tribunal Geral, esta interpretação era corroborada pelo facto de as medidas restritivas em causa terem por objetivo aumentar o custo das ações destinadas a comprometer a integridade territorial da Ucrânia. Este objetivo também implicava que, através da expressão «que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia», eram visados os setores económicos e não os homens de negócios [14].

20. Segundo, no que respeita ao mérito dos motivos de inclusão na lista do recorrente previstos nos atos controvertidos, o Tribunal Geral considerou que foi com razão que o Conselho concluiu que o recorrente era um proeminente homem de negócios, o que o recorrente não contestou e que também podia ser deduzido da importância económica da sociedade Uralchem, da qual o recorrente era proprietário e diretor executivo [15]. Além disso, o Tribunal Geral declarou que o Conselho tinha apresentado um conjunto de indícios suficientemente específicos, precisos e concordantes suscetíveis de demonstrar que o recorrente exercia uma atividade num setor económico, nomeadamente, o setor dos adubos, que constituía uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia [16].

21. Terceiro, o Tribunal Geral julgou improcedente o fundamento do recorrente relativo à ilegalidade do critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado [17]. A este respeito, o Tribunal Geral salientou que este critério não estabelece uma presunção de ligação entre a qualidade de proeminente homem de negócios e o Governo da Federação da Rússia [18]. Acrescentou que este critério responde à vontade do Conselho de exercer pressão sobre as autoridades russas para que cessem as suas ações e políticas que desestabilizam a Ucrânia [19]. O Tribunal Geral deduziu daí que existe uma relação racional entre (i) o facto de visar os proeminentes homens de negócios que exercem as suas atividades em setores económicos que representam receitas substanciais para o Governo, tendo em conta a importância desses setores

[13] Acórdão recorrido, n.º 54.

[14] Acórdão recorrido, n.ºs 55 e 56.

[15] Acórdão recorrido, n.ºs 59 e 66.

[16] Acórdão recorrido, n.ºs 67 a 76.

[17] Acórdão recorrido, n.ºs 84 a 92.

[18] Acórdão recorrido, n.º 87.

[19] Acórdão recorrido, n.ºs 88 a 90.

para a economia russa, e (ii) o objetivo das medidas restritivas no caso vertente, que é aumentar a pressão sobre a Federação da Rússia e aumentar o custo das ações desta que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia [20].

III. Pedidos e tramitação processual no Tribunal de Justiça

22. Com o seu recurso, interposto no Tribunal de Justiça em 18 de janeiro de 2024, o recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– anular o acórdão recorrido;

– anular os atos controvertidos;

– a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral;

– condenar o Conselho nas despesas.

23. Na sua contestação apresentada em 29 de março de 2024, o Conselho pede que o Tribunal de Justiça negue provimento aos recursos e condene o recorrente no pagamento das despesas.

24. Por Despachos de 7 e 31 de maio de 2024, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu o pedido de intervenção da República Checa e da Comissão Europeia em apoio dos pedidos do Conselho.

25. Realizou-se uma audiência em 11 de fevereiro de 2025, na qual o recorrente, o Conselho, a República Checa, a República da Letónia e a Comissão responderam às questões para resposta oral apresentadas pelo Tribunal de Justiça, em particular, no que respeita à interpretação da expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] que figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

IV. Apreciação

26. O recorrente invoca cinco fundamentos de recurso, relativos, em substância:

– primeiro, ao facto de o Tribunal Geral não ter respeitado o alcance da sua fiscalização jurisdicional, cometendo vários erros de direito e desvirtuando os factos;

– segundo, ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito na sua interpretação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado;

– terceiro, ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro ao julgar improcedente a exceção de ilegalidade suscitada ao abrigo do artigo 277.º TFUE em relação ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado;

– quarto, ao facto de o Tribunal Geral ter aplicado erradamente ao recorrente o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, e violado formalidades essenciais e o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE; e,

[20] Acórdão recorrido, n.º 91.

– quinto, ao facto de o Tribunal Geral ter violado e interpretado incorretamente os princípios gerais do direito da União e, em particular, o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação.

27. O Tribunal de Justiça pediu o exame dos argumentos específicos relativos à interpretação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, que dizem respeito, em substância, à quarta parte do primeiro fundamento de recurso, ao segundo fundamento e à primeira parte do terceiro fundamento de recurso. Além disso, o Tribunal de Justiça pediu a apreciação dos argumentos do recorrente relativos à improcedência da exceção de ilegalidade suscitada em primeira instância ao abrigo do artigo 277.º TFUE. Estes argumentos encontram-se na segunda parte do terceiro fundamento de recurso. A minha apreciação centrar-se-á nestas principais questões, sobre as quais as partes concentraram as suas alegações na audiência, conforme solicitado pelo Tribunal de Justiça.

A. Quanto à quarta parte do primeiro fundamento de recurso, ao segundo fundamento de recurso e à primeira parte do terceiro fundamento de recurso

28. Com a quarta parte do primeiro fundamento de recurso, o segundo fundamento de recurso e a primeira parte do terceiro fundamento de recurso, que podem ser examinados em conjunto, o recorrente alega que o Tribunal Geral interpretou erradamente o critério que figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado. Em substância, acusa o Tribunal Geral de ter concluído que esta disposição não exige que o Conselho demonstre nenhum comportamento específico por parte da pessoa incluída na lista, em particular em termos de influência sobre o Governo da Federação da Rússia, nem que estabeleça nenhuma ligação com o regime desse país.

29. Como resulta do n.º 10 das presentes conclusões, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, prevê o congelamento de todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse, à disposição ou sob controlo dos «proeminentes homens de negócios […] envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia, que é responsável pela anexação da Crimeia e pela desestabilização da Ucrânia».

30. O recorrente divide a sua alegação principal em duas séries de argumentos destinados a contestar a interpretação dada pelo Tribunal Geral ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, relativamente, por um lado, à expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] e, por outro, à expressão «envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*involved in economic sectors providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»].

1. Quanto à interpretação da expressão «proeminentes homens de negócios» [«leading businesspersons»*]*

31. Em primeiro lugar, no que respeita ao conceito de «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»], o recorrente alega que esta expressão deve ser entendida no sentido de que exige que a pessoa em causa exerça uma influência sobre o Governo da Federação da Rússia. Em seu entender, resulta de certas versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, como é o caso da versão de língua francesa que utiliza a

expressão «*femmes et hommes d'affaires influents*», que a aplicação desta disposição pressupõe a existência de um comportamento influente em relação a esse Governo ou a existência de uma ligação com este para exercer essa influência.

32. O Conselho contesta estes argumentos.

33. Segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte. É o que acontece, nomeadamente, quando os termos da disposição do direito da União em causa não comportam nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance, o que acontece no caso em apreço no que respeita ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado [21].

34. Primeiro, no que respeita à interpretação literal da expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»], é notório que o termo «home[m] de negócios» [«*businessperson*»] se refere a uma pessoa que trabalha em negócios, em regra num nível executivo de uma empresa. Além disso, o termo «negócios» [«*business*»] remete para o exercício de uma atividade económica ou comercial. O conceito de «homens de negócios» [«*businesspersons*»] que figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, faz, portanto, alusão às pessoas que exercem uma atividade económica ou comercial numa sociedade de que são proprietárias ou nas quais desempenham uma função importante [22].

35. Por seu turno, o termo «proeminente» [«*leading*»] é um adjetivo definido em inglês como significando «muito importante ou mais importante» [23]. Uma vez que a expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] é seguida, no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, da expressão «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economic sectors*»], o conceito de «proeminente» [«*leading*»] deve ser entendido no sentido de que visa a importância do homem de negócios em causa no setor em que exerce as suas atividades e a influência que essa pessoa pode exercer nesse setor, o que é, em substância, a constatação efetuada pelo Tribunal Geral no n.º 54 do acórdão recorrido. Além disso, como foi declarado nesse número, o caráter «proeminente» [«*leading*»] de um homem de negócios pode ser determinado à luz, nomeadamente, do seu estatuto profissional, da importância das suas atividades económicas, da amplitude das suas participações de capital ou das suas funções numa ou em várias das sociedades em que exerce essas atividades. Esta conclusão não é especificamente contestada pelo recorrente no seu recurso.

36. Daqui resulta que, de uma perspetiva literal, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro ao concluir, em substância, no n.º 57 do acórdão recorrido, que o Conselho é apenas obrigado a demonstrar, para estabelecer que uma pessoa é um «proeminent[e] home[m] de negócios» [«*leading businessperson*»], na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, que a pessoa em causa exerce uma atividade económica ou comercial numa sociedade e que se considera que essa pessoa, em conformidade com os elementos descritos no n.º 54 do acórdão recorrido, é um homem de negócios muito importante ou o mais importante no setor económico em que opera, suscetível de poder exercer influência nesse setor.

[21] Acórdão de 20 de março de 2025, DL (C-61/24, EU:C:2025:197, n.º 38 e jurisprudência referida).

[22] V., a este respeito, a definição a definição contida no *Cambridge Dictionary*; disponível em https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson.

[23] V., a este respeito, a definição a definição contida no *Cambridge Dictionary*; disponível em https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading.

37. É verdade que algumas versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, qualificam o grupo nominal de «homens de negócios» [«*businesspersons*»] com uma palavra equivalente a influente [«*influential*»] em inglês, em vez de «proeminente» [«*leading*»]. O recorrente baseia-se nesta circunstância para sustentar que os homens de negócios abrangidos por esta disposição devem estar em condições de exercer uma influência não apenas no setor económico em que exercem a sua atividade, mas especificamente no próprio Governo da Federação da Rússia.

38. Todavia, a este respeito, recordo que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a terminologia utilizada numa ou em várias versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir de base única à interpretação dessa disposição. As disposições do direito da União devem, com efeito, ser interpretadas e aplicadas de modo uniforme, à luz das versões redigidas em todas as línguas da União [24].

39. No caso vertente, observo que, à semelhança das explicações fornecidas pelo Conselho na audiência, 12 versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, qualificam, em substância, o grupo nominal «homens de negócios» [«*businesspersons*»] com um termo equivalente a «proeminente» [«*leading*»] em inglês [25]. Além destas versões, outras utilizam um termo que pode ser traduzido por «proeminente» [«*prominent*»] ou «principal» [«*principal*»] em inglês, o qual, de uma perspetiva semântica, reflete o termo «proeminente» [«*leading*»] [26]. As considerações tecidas no n.º 35 das presentes conclusões, relativas à interpretação da expressão «proeminentes homens de negócios proeminentes» [«*leading businesspersons*»] em inglês, são, portanto, plenamente aplicáveis a todas estas versões.

40. Em contrapartida, só as versões de língua francesa, letã e lituana qualificam o grupo nominal «homens de negócios» que figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, de um adjetivo que, em inglês, é traduzido por «influente» [«*influential*»]. Dito isto, mesmo nessas línguas, um dos principais significados de «influente» [«*influential*»] é a qualidade de «importante» [«*important*»] [27]. Por conseguinte, para assegurar a interpretação e a aplicação uniforme do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, como exige a jurisprudência referida no n.º 38, *supra*, há que interpretar as versões em língua francesa, letã e lituana da expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] do mesmo modo que a maioria das versões linguísticas desta disposição, nomeadamente, no sentido de que se refere à importância do homem de negócios em causa no setor económico em que está envolvido e no qual é suscetível de exercer influência.

41. Resulta das considerações precedentes que, de uma perspetiva literal, o argumento do recorrente segundo o qual a expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»], tal como figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, exige que o Conselho demonstre um comportamento específico por parte da pessoa incluída na lista, particularmente em termos de influência sobre o Governo da Federação da Rússia, ou que estabeleça uma ligação com o regime deste país, não é fundamentado.

[24] V. Acórdão de 28 de novembro de 2024, UC (C-169/23, EU:C:2024:988, n.º 42 e jurisprudência referida).

[25] V. versões de língua búlgara, checa, alemã, estónia, croata, italiana, húngara, polaca, eslovaca, eslovena, finlandesa e sueca do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145.

[26] V. versões de língua neerlandesa, portuguesa, espanhola, irlandesa e romena do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

[27] V., nomeadamente, a definição contida no dicionário *LeRobert*; disponível em https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent.

42. Segundo, no que respeita à interpretação contextual, devo recordar, antes de mais, que o critério de inclusão na lista que visa os «proeminentes homens de negócios», conforme previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, foi introduzido pela primeira vez pela Decisão 2022/329. Esta última decisão foi adotada em 25 de fevereiro de 2022, ou seja, no dia seguinte ao anúncio pelo presidente da Federação da Rússia de uma operação militar na Ucrânia e ao início do ataque pelas Forças Armadas russas a esse país [28].

43. Além disso, importa sublinhar que, antes de ser alterado pela Decisão 2022/329, o artigo 2.º, n.º 1, da Decisão 2014/145 já continha um critério de inclusão na lista que permitia, em substância, visar as pessoas suscetíveis de exercer uma influência individual sobre o Governo da Federação da Rússia. Era o caso, nomeadamente, do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), da Decisão 2014/145, que se referia essencialmente às pessoas singulares que ativamente prestem apoio material ou financeiro ou que obtenham benefícios dos decisores russos responsáveis por comprometer ou ameaçar a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia. Este critério manteve-se na Decisão 2014/145, conforme alterada, o que me sugere que interpretar o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da mesma no sentido de que exige a prova de um comportamento influente em relação ao Governo da Federação da Rússia e de uma ligação com o regime que rege este país, como sustenta o recorrente, seria simplesmente redundante e, portanto, não coerente de um ponto de vista contextual.

44. Na minha opinião, por conseguinte, e sem prejuízo das considerações adicionais que exporei mais adiante nas presentes conclusões, não considero que a interpretação contextual do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, sustente a tese do recorrente.

45. Terceiro, no que respeita à interpretação teleológica, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, inscreve-se num quadro jurídico que instituiu um conjunto inédito de medidas restritivas que visam, como o Tribunal Geral recordou com razão nos n.os55 e 89 do acórdão recorrido [29], exercer a máxima pressão sobre a Federação da Rússia para aumentar o custo das ações da última que desestabilizam a Ucrânia e comprometem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

46. Estes são efetivamente os objetivos das medidas restritivas adotadas contra a Rússia tal como estão formulados, em substância, no Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de junho de 2020, VTB Bank/Conselho (C-729/18 P, EU:C:2020:499, n.º 59) [30], que também refere o Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 123) [31]. Estes dois acórdãos diziam respeito à interpretação de medidas restritivas setoriais adotadas tendo em conta as ações que desestabilizam a situação na Ucrânia, que precederam o ataque deste país pelas Forças Armadas russas em 24 de fevereiro de 2022 [32]. Todavia, contrariamente ao que sustenta o recorrente, os objetivos identificados pelo Tribunal de Justiça nesses acórdãos continuam a ser válidos para a interpretação das medidas restritivas individuais em causa no caso vertente, recordando-se que

[28] V. considerando 9 da Decisão 2022/329.

[29] Gostaria de salientar brevemente que as conclusões do Tribunal Geral nos n.os 89 a 91 do acórdão recorrido, no que respeita aos objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas em causa no caso vertente, se inserem no âmbito da apreciação desse Tribunal da exceção de ilegalidade suscitada pelo recorrente em primeira instância ao abrigo do artigo 277.º TFUE. Todavia, estão em conformidade com a conclusão do Tribunal Geral no n.º 54 do acórdão recorrido, no âmbito da sua apreciação da interpretação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, que permite considerar todas estas conclusões em conjunto.

[30] V. também Acórdão de 17 de setembro de 2020, Rosneft e o./Conselho (C-732/18 P, EU:C:2020:727, n.º 85).

[31] V. as minhas Conclusões no processo Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:274, n.º 52).

[32] V. Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 13), conforme alterada, e Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia (JO 2014, L 229, p. 1).

foram adotadas medidas restritivas tanto setoriais como individuais no âmbito de uma resposta comum a uma situação que se deteriorou ainda mais desde esse ataque, como expressamente se indica nos considerandos 10 e 11 da Decisão 2022/329, que altera a Decisão 2014/145 [33].

47. Neste contexto, considero que, em conformidade com as conclusões do Tribunal Geral que figuram no n.º 90 do acórdão recorrido, a adoção de medidas restritivas contra os proeminentes homens de negócios referidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, pode razoavelmente esperar-se que maximize a pressão exercida sobre o Governo da Federação da Rússia para que renuncie à sua agressão militar no território ucraniano. Com efeito, estes proeminentes homens de negócios desempenham um papel central na manutenção da rendibilidade dos setores económicos em que estão envolvidos e que, em última análise, reforçam os recursos financeiros de que dispõe o Governo da Federação da Rússia para levar a cabo as suas ações e políticas. Por conseguinte, ao afetar a atividade dos proeminentes homens de negócios afetados, as medidas restritivas em causa no caso vertente são suscetíveis de reduzir as receitas que o Governo da Federação da Rússia obtém dos setores pertinentes da sua economia, aumentando assim o custo das suas ações militares e limitando a sua capacidade de comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

48. Daqui resulta que, como o Tribunal Geral salientou no n.º 91 do acórdão recorrido, existe uma relação racional entre, por um lado, o facto de visar os proeminentes homens de negócios que operam em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia e, por outro, o objetivo das medidas restritivas no caso vertente. Contrariamente ao que sustenta o recorrente, essa relação subsiste mesmo na falta de um comportamento específico por parte da pessoa incluída na lista, em particular em termos de influência sobre o Governo da Federação da Rússia, ou na falta de ligação entre essa pessoa e o regime que rege esse país.

49. A interpretação teleológica do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, não exige, portanto, uma reapreciação da interpretação textual e contextual desta disposição, conforme exposta nos n.ºs 36 e 44 das presentes conclusões. Na verdade, apoia a tese segundo a qual a expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] contida nesta disposição exige que o Conselho demonstre unicamente que a pessoa em causa exerce uma atividade económica ou comercial numa sociedade e que se considera que esta é, pelo menos, um homem de negócios muito importante no setor em que está envolvido, sendo assim capaz de exercer uma influência nesse sector.

50. Tendo em conta as considerações precedentes, nenhum dos métodos de interpretação definidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para determinar o sentido de uma disposição do direito da União exige, como sustenta o recorrente, a existência de um comportamento influente da pessoa visada em relação ao Governo da Federação da Rússia ou a existência de uma ligação com este para que uma pessoa possa ser qualificada de «proeminent[e] home[m] de negócios», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

[33] Também devo chamar a atenção do Tribunal de Justiça para os considerandos 2 e 4 da Decisão 2022/329, referidos pelo Tribunal Geral no n.º 89 do acórdão recorrido, que declaram que a União Europeia permanece «inabalável no seu apoio à soberania e à integridade territorial da Ucrânia» e evocam a necessidade de adotar novas medidas restritivas que imponham gravíssimas consequências à Rússia devido à sua agressão militar. Além disso, o considerando 10 da Decisão 2022/329 indica que a resposta da União Europeia «[incluiria] medidas restritivas setoriais e individuais», em resposta à «invasão não provocada da Ucrânia pelas [F]orças [A]rmadas da Federação da Rússia». Resulta desta declaração que estes dois tipos de medidas são elementos interligados que prosseguem o mesmo objetivo.

51. Por conseguinte, na minha opinião, o Tribunal Geral não pode ser acusado de ter cometido um erro de direito na interpretação da expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»] na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

52. A primeira série de argumentos invocados pelo recorrente deve ser julgada improcedente.

2. Quanto à interpretação da expressão «envolvidos em setores económicos que representam uma fonte substancial de receitas» [«involved in economic sectors providing a substantial source of revenue»*]*

53. Em segundo lugar, o recorrente alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a expressão «que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»], conforme prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, deve ser interpretada no sentido de que se refere à expressão «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economic sectors*»], que figura nessa disposição e não à expressão «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»]. O recorrente alega que a interpretação do Tribunal Geral é contradita não só pelas diferentes versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, mas também pelo considerando 11 da Decisão 2022/329, que precisa que este critério foi adotado para visar as pessoas que, por si próprias, representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia. Segundo o recorrente, qualquer outra interpretação significaria que o comportamento pessoal do homem de negócios em causa em relação ao Governo da Federação da Rússia ou a sua contribuição para este não teriam nenhuma importância para efeitos da sua inclusão na lista ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

54. O Conselho contesta estes argumentos.

55. A título preliminar, recordo que, no n.º 56 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, com a expressão «que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»], tal como estabelecida no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, são visados os setores económicos em que os proeminentes homens de negócios exercem uma atividade, e não os próprios homens de negócios. Isto significa que, para aplicar esta disposição, o Conselho apenas tem de demonstrar que esses setores económicos representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia; não sendo ainda necessário demonstrar a existência de um comportamento da pessoa em causa ou de uma ligação entre essa pessoa e o regime russo. Segundo o Tribunal Geral, esta interpretação está em conformidade com os objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas em causa no caso vertente.

56. À luz da jurisprudência referida no n.º 38, *supra*, devo começar por referir que a redação da maior parte das versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, se opõe ao argumento invocado pelo recorrente.

57. É o caso da versão de língua inglesa, na qual a ordem dos diferentes componentes da redação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, sugere que o Tribunal Geral interpretou corretamente a expressão «que representam uma fonte substancial de receitas» [«*providing a substantial source of revenue*»] no sentido de que se refere à expressão «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economics sectors*»] que lhe é imediatamente anterior. Se o Conselho tivesse querido precisar que esses rendimentos deviam ter origem nos próprios

proeminentes homens de negócios, poderia razoavelmente ter invertido a ordem destas duas expressões para o tornar evidente, não havendo nenhuma razão linguística que o impedisse de o fazer.

58. Além disso, a maioria das versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, inclui um pronome relativo entre as expressões «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economics sectors*»] e «representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»] [34]. Nestes casos, a ligação entre os dois elementos é tanto mais evidente quanto a expressão «representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»] se torna necessariamente a cláusula subordinada do grupo nominal «setores económicos».

59. Em todo o caso, no que diz respeito a essas versões linguísticas que o recorrente alega serem ambíguas, importa salientar, de um ponto de vista contextual, que, uma vez que o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, associa o termo «receitas» a um Governo nacional enquanto beneficiário destas, a interpretação mais precisa destes termos é a de que a fonte dessas receitas deve ser um setor económico e não um homem de negócios individual [35]. Esta é a compreensão habitual de uma perspetiva macroeconómica no que diz respeito às finanças dos Estados. Além disso, é evidente que, se o Conselho tivesse querido que a fonte substancial de receitas proviesse de um proeminente homem de negócios, a expressão «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economic sectors*»] teria sido supérflua e não teria sido integrada no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, uma vez que todos os homens de negócios estão, por definição, direta ou indiretamente envolvidos num setor económico.

60. Além disso, a interpretação teleológica do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, parece-me subscrever esta interpretação contextual. Com efeito, uma vez que a adoção das medidas restritivas visa, como já foi explicado [36], limitar os meios financeiros de que dispõe o Governo da Federação da Rússia para cessar a sua política de desestabilização e de agressão em relação à Ucrânia, este objetivo pode ser alcançado mais eficazmente através da erosão das receitas provenientes de todo um setor económico, em vez da contribuição individual de um proeminente homem de negócios.

61. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro, nomeadamente nos n.ºs 56 e 57 do acórdão recorrido, ao concluir que, à luz do objetivo das medidas restritivas em causa no caso vertente, a fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia devia provir dos setores em que os proeminentes homens de negócios incluídos na lista estavam envolvidos, e não dos próprios homens de negócios.

62. Quanto ao restante, o recorrente alega que a interpretação que precede contradiz o considerando 11 da Decisão 2022/329, que, como já foi salientado, alterou a Decisão 2014/145, para nela incluir um novo critério ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da mesma.

[34] V., em particular, as versões de língua italiana, alemã, neerlandesa, portuguesa, dinamarquesa, espanhola, estónia, finlandesa, letã e eslovaca do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado.

[35] V. a definição de «receitas» contida no *Cambridge Dictionary*, que faz referência aos rendimentos que um Governo regularmente recebe dos impostos, disponível em https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue.

[36] V. n.ºs 47 e 48 das presentes conclusões.

63. A este respeito, saliento que o considerando 11 da Decisão 2022/329 indica que, «[t]endo em conta a gravidade da situação, o Conselho considera que os critérios de designação devem ser alterados de modo a incluir […] pessoas e entidades que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo [da Federação da Rússia]». Na minha opinião, o simples facto de este considerando se referir não só às pessoas mas também às entidades indica claramente que não pode ser entendido no sentido de que se refere exclusivamente aos «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»], mas deve ser interpretado no sentido de que alude a um conceito mais amplo, nomeadamente, todo o setor económico, incluindo todas as pessoas e entidades que nele exercem as suas atividades.

64. Além disso, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ainda que os considerandos de um ato da União constituam importantes elementos interpretativos, que são suscetíveis de esclarecer a vontade do autor desse ato, esses considerandos não têm valor jurídico vinculativo e não podem ser invocados para derrogar as próprias disposições do ato em causa nem para interpretar essas disposições num sentido manifestamente contrário à sua redação [37].

65. No caso vertente, uma vez que os métodos de interpretação definidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para determinar o significado de uma disposição do direito da União levam a considerar que a expressão «fonte substancial de receitas» [«*substantial source of revenue*»] deve ser associada à expressão «envolvidos em setores económicos» [«*involved in economic sectors*»], e não à expressão de «proeminentes homens de negócios» [«*leading businesspersons*»], o conteúdo do considerando 11 da Decisão 2022/329 não é suscetível, por si só, de questionar esta interpretação.

66. Por último, o recorrente alega que a interpretação feita pelo Tribunal Geral do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, no que respeita, nomeadamente, à expressão «fonte substancial de rendimentos» [«*substantial source of revenue*»], implica que o comportamento ou a contribuição pessoal do homem de negócios em causa não tem nenhuma importância. No entanto, a este respeito, basta recordar que a interpretação dos diferentes elementos desta disposição se opõe a que o Conselho seja obrigado a demonstrar mais do que o facto de a pessoa incluída na lista exercer uma atividade económica ou comercial e se considerar que essa pessoa é, pelo menos, um homem de negócios muito importante no setor em que está envolvido, sendo assim capaz de exercer uma influência nesse sector.

67. Tendo em conta as considerações precedentes, na minha opinião, não se pode considerar que o Tribunal Geral tenha cometido um erro de direito ao interpretar a expressão «que representam uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia» [«*providing a substantial source of revenue to the Government of the Russian Federation*»], conforme prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, no sentido alegado pelo recorrente.

68. A segunda série de argumentos invocados pelo recorrente deve ser julgada improcedente.

69. Tendo em conta as conclusões a que se chegou nos n.ºs 52 e 68 das presentes conclusões, a quarta parte do primeiro fundamento de recurso, o segundo fundamento de recurso e a primeira parte do terceiro fundamento de recurso devem ser julgados improcedentes.

[37] V. nomeadamente, Acórdão de 7 de março de 2024, Roheline Kogukond e o. (C-234/22, EU:C:2024:211, n.º 70 e jurisprudência referida).

B. Quanto à segunda parte do terceiro fundamento de recurso

70. Com a segunda parte do terceiro fundamento de recurso, o recorrente acusa o Tribunal Geral de ter julgado improcedente a exceção de ilegalidade suscitada ao abrigo do artigo 277.º TFUE em relação ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado. Em substância, o recorrente sustenta que, se o critério contido nessa disposição devesse ser interpretado no sentido de que visa apenas qualquer homem de negócios importante num setor relevante para a economia russa, sem nenhuma obrigação de demonstrar um comportamento específico da sua parte em relação ao Governo da Federação da Rússia, esse critério seria ilegal uma vez que não visava induzir nenhuma alteração de comportamento a seu respeito, como exige a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. O recorrente sustenta que a interpretação feita pelo Tribunal Geral do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, conduz a uma situação em que as pessoas são punidas pelo que são, e não à luz do que fazem ou deveriam fazer. Por último, quanto ao caso vertente, o recorrente interroga-se sobre a forma como a aplicação do critério contido nessa disposição é suscetível de afetar o Estado da Rússia.

71. O Conselho contesta estes argumentos.

72. Nos termos do artigo 277.º TFUE, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição da União, recorrer aos meios previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE para arguir no Tribunal de Justiça a inaplicabilidade desse ato.

73. No caso vertente, resulta dos n.ºs 84 a 92 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral julgou improcedente a exceção de ilegalidade suscitada em relação ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, considerando, em substância, que existe uma relação direta entre o facto de se destinar aos proeminentes homens de negócios abrangidos por esta disposição e o objetivo das medidas restritivas em causa neste caso. Em particular, o Tribunal Geral salientou que o critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, contém condições relativas ao comportamento pessoal das pessoas em causa, nomeadamente, a sua influência, devido às suas atividades económicas em certos setores, o que permite estabelecer uma ligação suficiente entre essas pessoas e o Governo da Federação da Rússia.

74. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais da União devem, no âmbito da sua fiscalização jurisdicional das medidas restritivas, permitir ao Conselho uma ampla margem de apreciação para estabelecer critérios gerais que definem as categorias de pessoas suscetíveis de estarem sujeitas a tais medidas [38]. Isto explica-se, em regra, pelo facto de, embora o artigo 24.º, n.º 1, TUE e o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE atribuírem uma competência derrogatória aos órgãos jurisdicionais da União neste domínio específico da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), esses órgãos jurisdicionais não se poderem substituir às escolhas políticas ou estratégicas feitas pelo Conselho no momento da adoção de medidas restritivas [39]. O nível de escrutínio que os órgãos jurisdicionais da União podem exercer no exercício da sua fiscalização jurisdicional é, portanto, limitado [40].

[38] V., nomeadamente, Acórdão de 7 de abril de 2016, Akhras/Conselho (C-193/15 P, EU:C:2016:219, n.º 51 e jurisprudência referida).

[39] V., nesse sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, VTB Bank/Conselho (C-729/18 P, EU:C:2020:499, n.º 61 e jurisprudência referida). V., também, a este respeito, Acórdão de 10 de setembro de 2024, KS e o./Conselho e o. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, n.ºs 115 a 118).

[40] V. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119), do qual resulta que uma fiscalização completa só pode ser exercida no que respeita aos critérios individuais de inclusão na lista.

75. No entanto, isso não significa que o Conselho esteja autorizado a agir de forma arbitrária. Caso contrário, a derrogação prevista no artigo 24.º, n.º 1, TUE e no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE ficaria privada do seu efeito útil [41]. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fiscalização da legalidade de uma medida deve ser efetuada à luz do princípio da proporcionalidade [42], o que implica, em substância, que só o caráter manifestamente inadequado dessa medida adotada nesse domínio, em ralação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade dessa medida [43].

76. A este respeito, devo recordar, antes de mais, que, na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de confirmar um critério formulado em termos semelhantes ao que está em causa no caso em apreço. Refiro-me ao Acórdão de 9 de julho de 2020, Haswani/Conselho (C-241/19 P, EU:C:2020:545) [44], que dizia respeito aos critérios previstos no artigo 27.º, n.º 2, alínea a), e no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Decisão 2013/255/PESC [45], na redação que lhes foi dada pela Decisão (PESC) 2015/1836 [46]. Através destas disposições, o Conselho impediu a entrada no território dos Estados-Membros e congelou todos os fundos e recursos económicos pertencentes aos «principais empresários que exercem atividades na Síria» [«*leading businesspersons operating in Syria*»], no contexto da repressão violenta sofrida pela população civil desse país.

77. Importa salientar que, no seu acórdão, o Tribunal de Justiça salientou, à luz do considerando 5 da Decisão 2013/255, conforme alterado [47], que a economia síria era estreitamente controlada pelo regime sírio e que a comunidade empresarial e esse regime tinham estabelecido uma relação de interdependência. Neste contexto, o círculo restrito de proeminentes homens de negócios que exercem atividades na Síria só consegue manter o seu estatuto se beneficiar de uma estreita associação com o próprio regime. Por conseguinte, o simples facto de pertencer a esta categoria de pessoas era suficiente para permitir tomar as medidas necessárias, sem que fosse necessário fazer prova da ligação entre o facto de ser um proeminente homem de negócios e o regime sírio [48].

78. No entanto, observo que, apesar da sua formulação semelhante, a aplicação do critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, se caracteriza por uma diferença importante em relação ao critério contido na Decisão 2013/255, conforme alterado. Com efeito, no caso das medidas restritivas adotadas na sequência do ataque da Ucrânia pelas Forças Armadas russas, a inclusão na lista de proeminentes homens de negócios não se refere a uma relação de interdependência existente entre a comunidade empresarial da Federação da Rússia e o regime deste país. Com efeito, estes homens de negócios não são visados devido à sua estreita ligação com os dirigentes políticos russos, mas sim devido à sua atividade comercial num setor económico que representa uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia [49].

41 V., por analogia, Acórdão de 10 de setembro de 2024, KS e o./Conselho e o. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, n.º 73).

42 V., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2025, PKK/Conselho (C-44/23 P, EU:C:2025:181, n.º 134).

43 V., nomeadamente, Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 77).

44 A seguir «Acórdão Haswani».

45 Decisão do Conselho, de 31 de maio de 2013, que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2013, L 147, p. 14).

46 Decisão de Execução do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que dá execução à Decisão 2013/255/PESC que impõe medidas restritivas contra a Síria (JO 2015, L 266, p. 75).

47 O conteúdo do considerando 5 da Decisão 2013/255, conforme alterado, corresponde ao do considerando 6 da Decisão 2015/1836.

48 Acórdão Haswani, n.ºs 66, 69 e 70.

49 Um critério de inclusão na lista baseado na relação de benefício e apoio mútuos entre os proeminentes homens de negócios e o Governo da Federação da Rússia só foi estabelecido na sequência da alteração da Decisão 2014/145 pela Decisão (PESC) 2023/1094 do Conselho, de 5 de junho de 2023 (JO 2023, L 146, p. 20). Evidentemente, este critério não se aplica ao caso vertente *ratione temporis*.

79. O Tribunal de Justiça deverá, portanto, decidir se o critério enunciado no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, pode ser acolhido nestas condições. Mais precisamente, o Tribunal de Justiça deverá examinar se este critério pode ser considerado legal na falta de obrigação de o Conselho demonstrar, por um lado, uma ligação direta ou indireta entre a pessoa visada e as ações e políticas do Governo da Federação da Rússia em relação à Ucrânia e, por outro, um comportamento específico do proeminente homem de negócios em causa, além da simples influência que a sua atividade profissional é suscetível de exercer sobre a economia da Federação da Rússia e, portanto, sobre as receitas obtidas pelo Governo da Federação da Rússia.

80. No que respeita à primeira destas questões, chamo a atenção do Tribunal de Justiça para o seu Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128), no qual adotou um critério de inclusão na lista que abrange pessoas ou entidades e que não exigia prova de uma ligação efetiva, direta ou indireta, com a proliferação nuclear, conforme visado por este conjunto de medidas restritivas. No seu acórdão, o Tribunal Geral considerou, em substância, que, mesmo na falta dessa ligação, essas pessoas e entidades podiam ser incluídas, visto que eram suscetíveis de favorecer a proliferação nuclear fornecendo ao Governo do Irão recursos ou facilidades de ordem material, financeira ou logística [50].

81. Na minha opinião, existem motivos sérios para aplicar as considerações anteriores do Tribunal de Justiça ao caso vertente. Com efeito, como afirmei nas minhas Conclusões no processo Timchenko/Conselho (C-703/23 P, EU:C:2025:274, n.º 52), a *ratio decidendi* em que esta jurisprudência assenta é cessar as ações visadas por essas medidas reduzindo os recursos financeiros disponíveis para esse efeito, independentemente da sua origem e, em particular, da existência de uma ligação entre a pessoa visada e as ações e políticas do Governo em causa. No caso vertente, as atividades económicas dos proeminentes homens de negócios visados pelas medidas restritivas em causa no caso em apreço contribuem para o financiamento do orçamento do Governo da Federação da Rússia. Por conseguinte, é indiferente que esses homens de negócios tenham ou não uma ligação direta ou indireta com esse governo ou das ações e políticas deste último em relação à Ucrânia.

82. Quanto à segunda questão, a argumentação do recorrente assenta na hipótese de a jurisprudência do Tribunal de Justiça ter até agora incidido sobre casos em que o comportamento pessoal da pessoa visada desencadeou a sua inclusão nas listas de pessoas ou entidades visadas por medidas restritivas, sendo esse comportamento uma condição prévia para lhe imputar a situação que essas medidas visam resolver. O recorrente sublinha que o Tribunal de Justiça nunca sustentou um critério de inclusão na lista apenas com base no estatuto profissional da pessoa em causa, nomeadamente, homens de negócios de setores económicos lucrativos.

83. Devo sublinhar que, mesmo admitindo que as observações do recorrente tenham sido corretas, isso não significa, por si só, que um critério de inclusão na lista que não exija um comportamento pessoal por parte das pessoas visadas, para efeitos da sua inclusão na lista, deva ser considerado ilegal em si mesmo. Com efeito, como foi recordado no n.º 74 das presentes conclusões, o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação no que respeita à definição geral e abstrata dos critérios jurídicos e das modalidades de adoção das medidas restritivas, pelo que há que anular apenas uma medida manifestamente inadequada relativamente ao objetivo que o Conselho pretende prosseguir.

[50] Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.os 80 e 81).

84. A este respeito, devo salientar, a título preliminar, que o recorrente não questiona a legitimidade do objetivo prosseguido pelo critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, um objetivo identificado pelo Tribunal Geral no n.º 89 do acórdão recorrido para aumentar a pressão sobre a Federação da Rússia, bem como o custo das ações desta última destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia [51]. O recorrente também não põe em causa a afirmação do Tribunal Geral de que este objetivo se coaduna com o da preservação da paz e da segurança internacionais, em conformidade com os objetivos da ação externa da União referidos no artigo 21.º TUE. No entanto, o recorrente contesta o caráter adequado de inclusão na lista dos proeminentes homens de negócios referidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, como meio de atingir esses objetivos.

85. No entanto, considero que o argumento do recorrente deve ser julgado improcedente pelas seguintes razões.

86. Em primeiro lugar, como já expliquei na primeira parte das presentes conclusões, os proeminentes homens de negócios podem ser visados devido à sua atividade profissional em setores-chaves da economia russa, uma vez que o resultado dessas atividades está estreitamente ligado ao financiamento do orçamento do Governo da Federação da Rússia. Em substância, a imposição de medidas restritivas torná-las-ia mais difícil de exercer as suas atividades, o que seria suscetível de prejudicar a economia russa [52] e, por conseguinte, contribuiria para aumentar o custo da agressão militar da Ucrânia. Foi, portanto, com razão que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 91 do acórdão recorrido, que existe uma relação racional entre o facto de visar os proeminentes homens de negócios que exercem as suas atividades em setores económicos que geram receitas substanciais ao Governo da Federação da Rússia e o objetivo das medidas restritivas em causa, a saber, exercer pressão sobre o Governo da Federação da Rússia para que ponha termo a essa agressão.

87. Além disso, em resposta à alegação do recorrente segundo a qual o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, não determina especificamente quais são os setores que representam receitas substanciais para o Governo da Federação da Rússia, não se pode deixar de observar que a formulação desta expressão faz parte do amplo poder de apreciação de que dispõe o Conselho para definir os critérios gerais aplicáveis num regime de medidas restritivas. A aplicação do conceito contido nesta expressão a um caso concreto pode ser determinada casuisticamente desde que essa apreciação seja sujeita à fiscalização dos órgãos jurisdicionais da União, o que acontece no presente caso [53]. Além disso, contrariamente aos argumentos do recorrente, não considero que o facto de o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, não determinar os setores económicos abrangidos por essa disposição viole o princípio da segurança jurídica. Com efeito, ao utilizar a expressão «setores que representam receitas substanciais para o Governo da Federação da Rússia» [«*sectors providing substantial revenue to the Government of the Russian Federation*»], o artigo 2.º, n.º 1, alínea g) da Decisão

[51] V. também n.º 47 das presentes conclusões.

[52] V., a este respeito e por analogia, Acórdão de 5 de setembro de 2024, GM e ON (C-109/23, EU:C:2024:681, n.º 54), bem como as minhas conclusões nesse processo (C-109/23, EU:C:2024:307, n.º 76).

[53] A este respeito, devo salientar que, com o seu quarto fundamento de recurso, o recorrente contesta, na verdade, que o setor económico em que exerce as suas atividades constitua um setor económico que constitui uma fonte substancial de receitas para o Governo da Federação da Rússia. Todavia, esta apreciação específica não é abrangida pelo pedido do Tribunal de Justiça no que respeita às presentes conclusões e, por conseguinte, não se enquadra na minha apreciação.

2014/145, conforme alterado, estabelece elementos suficientemente específicos para reconhecer os casos em que esta expressão pode ser aplicada, em conformidade, por conseguinte, com as exigências estabelecidas pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [54].

88. Em segundo lugar, como exige a jurisprudência do Tribunal de Justiça [55], a apreciação da adequação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, deve ter devidamente em conta o contexto em que essa decisão foi adotada. A este respeito, convido o Tribunal de Justiça a ter em conta não só as circunstâncias extraordinárias e evolutivas em que as medidas restritivas em causa foram adotadas mas também os efeitos cumulativos que todas as medidas tomadas contra a Federação da Rússia na sequência do seu ataque à Ucrânia visavam produzir de uma perspetiva global.

89. A este respeito, é de ressalvar, primeiro, que as medidas restritivas em causa foram adotadas num contexto extraordinário de extrema urgência, ao qual é feita referência nos considerandos 3 a 10 da Decisão 2022/329. Estas medidas faziam parte integrante de um pacote de medidas de envergadura inédita adotadas pelo Conselho de forma rápida, unida, graduada e coordenada [56]. Como o Conselho sublinhou com razão na audiência, a União respondeu de forma robusta a uma violação das obrigações impostas *erga omnes* pelo direito internacional para lutar contra a agressão militar da Ucrânia pela Federação da Rússia [57], utilizando para o efeito todas as medidas à sua disposição que não implicavam o recurso à força.

90. Segundo, o considerando 5 da Decisão 2022/329 deixa claro que, segundo o Conselho, qualquer agressão militar da Federação da Rússia contra a Ucrânia provocaria uma resposta com gravíssimas consequências e enormes custos, incluindo um vasto leque de medidas restritivas setoriais e individuais que seriam adotadas em coordenação com os parceiros. Por conseguinte, importa recordar que, como alega o Governo Checo, o caráter adequado das medidas restritivas em causa depende não só do seu efeito sobre um único grupo de pessoas, como o grupo dos proeminentes homens de negócios afetados pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, mas também do efeito cumulativo de todas as medidas adotadas pelo Conselho para enfraquecer a base económica da Rússia e comprometer a capacidade da Federação da Rússia para continuar a financiar e a conduzir a guerra.

91. Daqui resulta que o critério contido no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, associado ao contexto em que essas medidas foram adotadas e à especial gravidade da situação tal como salientada pelo Conselho na Decisão 2022/329, permite concluir que as medidas restritivas adotadas em relação aos proeminentes homens de negócios não são manifestamente inadequadas em relação ao seu objetivo.

92. Por conseguinte, considero que o critério que figura no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, não deve ser declarado ilegal.

93. De resto, esta conclusão é, na minha opinião, conforme com o n.º 92 do acórdão recorrido, no qual, como já foi referido, o Tribunal Geral considerou que o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, contém condições relativas ao comportamento pessoal das pessoas

[54] V., neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2024, Lituânia e o./Parlamento e Conselho (Pacote mobilidade), C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, n.º 159 e jurisprudência referida).

[55] V. Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 78).

[56] V. Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho (T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 87), no qual a Grande Secção do Tribunal Geral chegou a uma conclusão semelhante.

[57] No que respeita à existência de tal violação, v. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2 de março de 2022, intitulada «Agressão contra a Ucrânia» (A/ES-11/L.1).

em causa. Com efeito, com esta afirmação, o Tribunal Geral refere-se ao comportamento dessas pessoas e à sua influência no que respeita aos setores económicos em que operam, e não a um comportamento ou a uma influência específicos sobre o Governo da Federação da Rússia ou a uma ligação com o regime que rege este país.

94. Quanto ao restante, uma vez que o recorrente indica que é difícil saber de que forma as pessoas incluídas na lista deveriam agir para não serem incluídas na lista ou para serem retiradas da lista, importa salientar que os proeminentes homens de negócios podem ser retirados da lista se puderem demonstrar que abandonaram a função que constituía a base da sua inclusão na lista. Mais uma vez, embora essa situação possa justificar a inclusão inicial na lista, não pode ter como consequência que a situação da pessoa em causa seja fixada no tempo e que o exercício de revisão periódica seja privado de qualquer efeito útil, a menos que o Conselho possa ainda demonstrar um risco de evasão, o que é uma questão que não é especificamente suscitada no caso vertente.

95. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que nenhum dos argumentos apresentados pelo recorrente é suscetível de demonstrar que o Tribunal Geral cometeu um erro ao considerar que a exceção de ilegalidade suscitada em relação ao artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, ao abrigo do artigo 277.º TFUE, devia ser julgada improcedente.

96. A segunda parte do terceiro fundamento de recurso deve, por conseguinte, ser julgada improcedente.

V. Conclusão

97. À luz da análise exposta nas presentes conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso no que respeita à quarta parte do primeiro fundamento de recurso e ao segundo e terceiro fundamentos de recurso, na parte em que dizem respeito à interpretação do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), da Decisão 2014/145, conforme alterado, e julgue improcedente a exceção de ilegalidade suscitada em primeira instância pelo recorrente ao abrigo do artigo 277.º TFUE.

98. Não me pronuncio sobre os restantes fundamentos de recurso apresentados pelo recorrente, nem sobre a parte que deve ser condenada nas despesas nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.