Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

30 de novembro de 2016 *

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a Ucrânia — Congelamento de fundos — Restrições em matéria de admissão nos territórios dos Estados-Membros — Pessoa singular que apoia ativamente ou leva a cabo ações que comprometam ou ameacem a Ucrânia — Pessoa singular que obtém benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia — Direitos de defesa — Dever de fundamentação — Erros manifestos de apreciação — Direito de propriedade — Liberdade de empresa — Direito ao respeito da vida privada — Proporcionalidade»

No processo T-720/14,

Arkady Romanovich Rotenberg, residente em São Petersburgo (Rússia), representado inicialmente por D. Pannick, QC, M. Lester, barrister, e M. O'Kane, solicitor, e, em seguida, por D. Pannick, M. Lester, S. Hey, H. Brunskill, solicitors, e Z. Al-Rikabi, barrister, e, por último, por D. Pannick, M. Lester e Z. Al-Rikabi,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J.-P. Hix e B. Driessen, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objeto, com base no artigo 263.º TFUE, um pedido de anulação parcial, por um lado, da Decisão 2014/145/PESC do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16), conforme alterada, primeiro, pela Decisão 2014/508/PESC do Conselho, de 30 de julho de 2014 (JO 2014, L 226, p. 23), segundo, pela Decisão (PESC) 2015/432 do Conselho, de 13 de março de 2015 (JO 2015, L 70, p. 47), terceiro, pela Decisão (PESC) 2015/1524 do Conselho, de 14 de setembro de 2015 (JO 2015, L 239, p. 157), e, quarto, pela Decisão (PESC) 2016/359 do Conselho, de 10 de março de 2016 (JO 2016, L 67, p. 37), e, por outro lado, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 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), conforme executado, primeiro, pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 826/2014 do Conselho, de 30 de julho de 2014 (JO 2014, L 226, p. 16), segundo, pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/427 do Conselho, de 13 de março de 2015 (JO 2015, L 70, p. 1), terceiro, pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/1514 do Conselho, de 14 de setembro de 2015 (JO 2015, L 239, p. 30), e, quarto, pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/353 do Conselho, de 10 de março de 2016 (JO 2016, L 67, p. 1), na parte em que esses atos dizem respeito ao recorrente,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, V. Tomljenović e D. Spielmann, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 29 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

1 Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base no artigo 29.º TUE, 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).

2 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).

3 Posteriormente, o Conselho adotou, em 25 de julho de 2014, a Decisão 2014/499/PESC, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2014, L 221, p. 15), e o Regulamento (UE) n.º 811/2014, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2014, L 221, p. 11), nomeadamente com a finalidade de retificar os critérios pelos quais as medidas restritivas em causa podiam visar pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos.

4 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2014/145, na sua versão alterada pela Decisão 2014/499 (a seguir «Decisão 2014/145 alterada»), tem a seguinte redação:

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

a) Das pessoas singulares responsáveis por ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia ou a estabilidade ou segurança do país, que apoiem ativamente ou apliquem tais ações ou políticas ou que obstruam o trabalho desenvolvido pelas organizações internacionais na Ucrânia, e das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associadas;

b) Das pessoas coletivas, entidades ou organismos que prestem apoio material ou financeiro a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia;

c) De pessoas coletivas, entidades ou organismos presentes na Crimeia ou em Sebastopol cujo direito de propriedade tenha sido transferido ao arrepio da legislação ucraniana, ou de pessoas coletivas, entidades ou organismos que tenham beneficiado dessa transferência; ou

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

cujos nomes figuram na lista reproduzida em anexo.

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 benefício.»

5 As modalidades deste congelamento de fundos são definidas nos números seguintes do mesmo artigo.

6 O artigo 1.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Decisão 2014/145 alterada proíbe a entrada no território dos Estados-Membros ou o trânsito através dele das pessoas singulares que se integrem em critérios idênticos, em substância, aos previstos no artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e d), dessa mesma decisão.

7 O Regulamento n.º 269/2014, na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 811/2014 (a seguir «Regulamento n.º 269/2014 alterado»), impõe a adoção das medidas de congelamento de fundos e define as modalidades desse congelamento em termos idênticos, em substância, aos da Decisão 2014/145 alterada. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a d), desse regulamento reproduz no essencial o artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a d), dessa decisão.

8 Em 30 de julho de 2014, em face da gravidade da situação na Ucrânia, o Conselho adotou, por um lado, a Decisão 2014/508/PESC, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2014, L 226, p. 23), e, por outro, o Regulamento de Execução (UE) n.º 826/2014, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2014, L 226, p. 16) (a seguir «atos de julho de 2014»).

9 Com esses dois atos, o nome do recorrente, Arkady Romanovich Rotenberg, foi acrescentado, respetivamente, à lista anexa à Decisão 2014/145 alterada e à lista que consta do Anexo I do Regulamento n.º 269/2014 alterado (a seguir «listas em causa»), com os seguintes fundamentos (a seguir «primeira fundamentação»):

«Arkady Rotenberg é um conhecido de longa data do Presidente Putin e seu antigo parceiro de treino no judo.

Constituiu a sua fortuna durante o mandato do Presidente Putin. Foi favorecido pelos decisores russos na adjudicação de importantes contratos pelo Estado russo ou por empresas estatais. Foram nomeadamente adjudicados às suas empresas diversos contratos altamente lucrativos para a preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi.

É um dos principais acionistas da Giprotransmost, empresa à qual uma empresa estatal russa adjudicou um contrato público para o estudo de viabilidade da construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma da Crimeia ilegalmente anexada, consolidando deste modo a sua integração na Federação da Rússia, que por sua vez compromete ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.»

10 O Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* de 31 de julho de 2014 um aviso à atenção das pessoas e entidades sujeitas aos atos de julho de 2014.

11 Esse aviso indicava, nomeadamente, que as pessoas e entidades em causa podiam enviar ao Conselho, acompanhado de documentação justificativa, um pedido de reapreciação da decisão de as incluir nas listas anexas aos atos de julho de 2014.

12 Por cartas datadas de 4 e 17 de setembro e 2 de outubro de 2014, o recorrente apresentou ao Conselho um pedido de acesso às informações e documentos justificativos da inscrição do seu nome nas listas em causa e um pedido de reapreciação dessa inscrição (a seguir «pedido de reapreciação»).

13 Por carta de 16 de outubro de 2014, o Conselho respondeu aos pedidos do recorrente acima referidos no n.º 12. Informou, nomeadamente, que o pedido de reapreciação estava a ser tratado e que o recorrente podia ter acesso a certos documentos, juntos a essa carta.

14 Por carta de 19 de dezembro de 2014, o Conselho indeferiu o pedido de reapreciação, facultou ao recorrente o acesso a outros documentos e notificou-o do novo projeto de fundamentação que tencionava adotar para efeitos da manutenção das medidas restritivas contra ele, fixando-lhe ainda um prazo para apresentar as suas observações. Esse projeto de fundamentação tem a seguinte redação:

«Arkady Rotenberg é um conhecido de longa data do Presidente Putin e seu antigo parceiro de treino no judo.

Constituiu a sua fortuna durante o mandato do Presidente Putin. O seu elevado êxito económico pode ser atribuído à influência de decisores-chave que o terão favorecido, nomeadamente na adjudicação de contratos públicos.

Beneficiou da estreita relação pessoal com os decisores russos, uma vez que lhe foram adjudicados importantes contratos pelo Estado russo ou por empresas estatais. Foram nomeadamente adjudicados às suas empresas diversos contratos altamente lucrativos para a preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi.

É o dono efetivo da sociedade Volgomost, a qual, por sua vez, através da sociedade 'MIK', controla a sociedade Giprotransmost. Uma empresa pública russa atribuiu à Giprotransmost um contrato público de realização do estudo de exequibilidade da construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma da Crimeia anexada ilegalmente, consolidando assim a sua integração na Federação da Rússia, o que compromete ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.

É o presidente do conselho de administração da editora Prosvescheniye, que implementou nomeadamente o projeto 'Para as Crianças da Rússia: Destino — Crimeia', uma campanha de relações públicas destinada a persuadir as crianças da Crimeia de que passaram a ser cidadãos russos a viver em território russo, e que apoia, deste modo, a política do Governo russo de integração da Crimeia na Rússia.»

15 Por carta de 14 de janeiro de 2015, o recorrente apresentou ao Conselho observações nomeadamente sobre esse projeto de fundamentação.

16 Por carta de 13 de fevereiro de 2015, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de prorrogar a aplicação da Decisão 2014/145 alterada e do Regulamento n.º 269/2014 alterado e de manter o seu nome nas listas em causa, com base numa nova fundamentação alterada, que dava seguimento às observações por ele apresentadas. O Conselho juntou à sua carta documentos comprovativos públicos e convidou o recorrente a pronunciar-se, até 26 de fevereiro de 2015, sobre essa nova fundamentação.

17 Em 13 de março de 2015, pela adoção da Decisão (PESC) 2015/432, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2015, L 70, p. 47), e do Regulamento de Execução (UE) 2015/427, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2015, L 70, p. 1) (a seguir «atos de março de 2015»), o Conselho prorrogou até 15 de setembro de 2015 a aplicação das medidas restritivas previstas nos atos de julho de 2014 e alterou as listas em causa.

18 Na sequência dessas alterações, o nome do recorrente foi mantido nas listas em causa, com a seguinte fundamentação (a seguir «segunda fundamentação»):

«Arkady Rotenberg é um conhecido de longa data do Presidente Putin e seu antigo parceiro de treino no judo.

Constituiu a sua fortuna durante o mandato do Presidente Putin. O seu elevado êxito económico pode ser atribuído à influência de decisores-chave que o terão favorecido, nomeadamente na adjudicação de contratos públicos.

Beneficiou da estreita relação pessoal com os decisores russos, uma vez que lhe foram adjudicados importantes contratos pelo Estado russo ou por empresas estatais. Foram nomeadamente adjudicados às suas empresas diversos contratos altamente lucrativos para a preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi.

É ainda proprietário da empresa Stroygazmontazh, à qual foi adjudicado um contrato público para a construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma da Crimeia ilegalmente anexada, consolidando deste modo a sua integração na Federação da Rússia, que por sua vez compromete ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.

É o presidente do conselho de administração da editora Prosvescheniye, que implementou nomeadamente o projeto 'Para as Crianças da Rússia: Destino — Crimeia', uma campanha de relações públicas destinada a persuadir as crianças da Crimeia de que passaram a ser cidadãos russos a viver em território russo, e que apoia, deste modo, a política do Governo russo de integração da Crimeia na Rússia.»

19 Em 14 de março de 2015, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* um Aviso à atenção das pessoas e entidades sujeitas às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/145, alterada pela Decisão 2015/432, e no Regulamento n.º 269/2014, executado pelo Regulamento de Execução 2015/427 (JO 2015, C 88, p. 3). O conteúdo desse aviso coincidia, em substância, com o do aviso acima referido nos n.os 10 e 11.

20 Nessa mesma data, o Conselho publicou um segundo aviso, à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas no Regulamento n.º 269/2014, executado pelo Regulamento de Execução 2015/427 (JO 2015, C 88, p. 4), no qual informava essas pessoas das modalidades e das finalidades do tratamento dos dados pessoais a elas respeitantes e ainda da possibilidade de pedirem a intervenção da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (CEPD), nos termos do Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1).

21 Os atos de março de 2015 foram comunicados aos mandatários do recorrente no presente processo por carta do Conselho com data de 16 de março de 2015.

22 Em 14 de setembro de 2015, pela Decisão (PESC) 2015/1524, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2015, L 239, p. 157), e pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/1514, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2015, L 239, p. 30) (a seguir «atos de setembro de 2015»), a aplicação das medidas restritivas em causa foi prorrogada pelo Conselho até 15 de março de 2016, sem que fosse alterada a fundamentação relativa ao recorrente.

23 Os atos de setembro de 2015 foram comunicados aos mandatários do recorrente no presente processo por carta do Conselho com data de 15 de setembro de 2015.

24 Nesse mesmo dia, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* dois avisos idênticos, em substância, aos avisos acima referidos nos n.os 19 e 20.

25 Em 10 de março de 2016, pela Decisão (PESC) 2016/359, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2016, L 67, p. 37), e pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/353, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2016, L 67, p. 1) (a seguir «atos de março de 2016»), a aplicação das medidas restritivas em causa foi prorrogada pelo Conselho até 15 de setembro de 2016, sem que fosse alterada a fundamentação respeitante ao recorrente.

26 Os atos de março de 2016 foram comunicados aos mandatários do recorrente no presente processo por carta do Conselho com data de 14 de março de 2016.

27 Em 12 de março de 2016, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* dois avisos idênticos, em substância, aos avisos acima referidos nos n.os 19 e 20.

Tramitação do processo e pedidos das partes

28 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de outubro de 2014, o recorrente interpôs recurso de anulação dos atos de julho de 2014, na parte a ele respeitantes. O recurso foi registado sob o número T-720/14.

29 Na contestação, apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de dezembro de 2014, o Conselho alegou nomeadamente a inadmissibilidade do presente recurso por litispendência, uma vez que entende ser idêntico em todos os aspetos a outro recurso, registado sob o número T-717/14, que o recorrente interpôs no mesmo dia da apresentação do presente recurso.

30 A fase oral do processo foi encerrada em 14 de abril de 2015.

31 Por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de maio de 2015, o recorrente pediu para adaptar a petição, com a finalidade de abranger igualmente a anulação dos atos de março de 2015, na parte a ele respeitante.

32 O Conselho formulou observações sobre esse pedido por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de julho de 2015. Nessa ocasião, alegou que esse articulado era parcialmente inadmissível, na medida em que certos fundamentos e argumentos invocados na petição contra os atos de julho de 2014 não eram transponíveis para o pedido de anulação dos atos de março de 2015.

33 Por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de novembro de 2015, o recorrente pediu para adaptar a petição, com a finalidade de abranger igualmente a anulação dos atos de setembro de 2015, na parte a ele respeitante.

34 O Conselho formulou observações sobre esse pedido por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de dezembro de 2015. Nessa ocasião, em substância, arguiu a mesma causa de não conhecimento de mérito acima exposta no n.º 32.

35 Por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de março de 2016, o recorrente pediu para adaptar a petição, com a finalidade de abranger igualmente a anulação dos atos de março de 2016, na parte a ele respeitante.

36 O Conselho formulou observações sobre esse pedido por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de maio de 2016.

37 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Nona Secção) deu abertura à fase oral e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, colocou uma questão ao Conselho, para resposta escrita, e pediu-lhe que apresentasse um documento.

38 O Conselho deu cumprimento a essas medidas no prazo fixado.

39 Na audiência de 29 de junho de 2016, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

40 Nessa ocasião, o Conselho, em resposta a uma questão do Tribunal Geral, desistiu da exceção de litispendência, nomeadamente pelo facto de o processo T-717/14 ter sido cancelado no registo por despacho do presidente da Nona Secção do Tribunal Geral de 14 de novembro de 2014, no seguimento da desistência do recorrente, e da jurisprudência por ele invocada (v. acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.os 31 e 32 e jurisprudência aí referida).

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

— anular os atos de julho de 2014, na parte a ele respeitante;

— anular os atos de março de 2015, de setembro de 2015 e de março de 2016 (a seguir, em conjunto, «outros atos recorridos»), na parte a ele respeitante;

— condenar o Conselho nas despesas.

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

— negar provimento ao recurso;

— indeferir os pedidos de adaptação da petição;

— condenar o recorrente nas despesas;

— a título subsidiário, em caso de anulação, manter os efeitos da Decisão 2016/359, com base no artigo 264.º TFUE, até ser efetiva a anulação do Regulamento de Execução 2016/353.

Questão de direito

43 O recorrente invoca cinco fundamentos de recurso, relativos, primeiro, à violação do dever de fundamentação, segundo, a erros manifestos de apreciação, terceiro, a uma violação do princípio da proteção dos dados pessoais, quarto, a uma violação dos direitos de defesa e do direito à proteção jurisdicional efetiva e, quinto, a uma violação, injustificada e desproporcionada, dos seus direitos fundamentais, incluindo do direito de propriedade, do direito à vida privada e da liberdade de empresa.

44 Num primeiro momento, há que decidir do pedido de anulação dos atos de julho de 2014 e, num segundo momento, dos outros pedidos do recorrente.

Quanto ao pedido de anulação dos atos de julho de 2014

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

45 O recorrente alega que a fundamentação da inscrição do seu nome nas listas anexas aos atos de julho de 2014 é vaga e não detalhada. Assim, afirma não lhe ser possível compreender qual foi o critério que levou a essa inscrição. Em particular, o Conselho não precisou se o recorrente foi considerado uma pessoa responsável por ações ou por políticas que comprometem ou ameaçam a integridade

territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou associada a pessoas pertencentes a essa categoria, ou uma pessoa que dá apoio material ou financeiro aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização da Ucrânia ou que obtém benefícios desses decisores. Afirma que o Conselho também não indica de que decisores se trata, nem de que modo teriam favorecido o recorrente.

46 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

47 Há que recordar que o dever de fundamentação de um ato desfavorável, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, tem por fim, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato é justificado ou se está eventualmente ferido de um vício que permita impugnar a sua validade perante o juiz da União Europeia e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato. Este dever de fundamentação constitui um princípio essencial do direito da União, que apenas admite exceções com base em considerações imperiosas. A fundamentação deve, portanto, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o ato desfavorável, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 85 e jurisprudência aí referida).

48 Assim, salvo se houver considerações imperiosas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais que se oponham à comunicação de certos elementos, o Conselho é obrigado a comunicar à pessoa ou entidade visada por medidas restritivas as razões específicas e concretas pelas quais considera que essas medidas devem ser adotadas. Assim, tem de mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação jurídica das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 86 e jurisprudência aí referida).

49 Por outro lado, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que foi adotado. A necessidade de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato possam ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito relevantes, na medida em que a suficiência da fundamentação deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e de todas as normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato desfavorável está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 87 e jurisprudência aí referida).

50 No caso, a fundamentação apresentada quanto ao recorrente nos atos de julho de 2014 é a que acima se expõe no n.º 9.

51 Há que assinalar que, embora a primeira fundamentação não precise expressamente em que critérios, de entre os aplicáveis, o Conselho se baseou para inscrever o nome do recorrente nas listas em causa, resulta de forma suficientemente clara da leitura dessa fundamentação que utilizou os critérios relativos:

— às «pessoas singulares responsáveis por ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia ou a estabilidade ou segurança do país, que apoiem ativamente ou apliquem tais ações ou políticas ou que obstruam o trabalho desenvolvido pelas organizações internacionais na Ucrânia, e [às] pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associadas» [critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da

Decisão 2014/145 alterada, no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 269/2014 alterado e, em substância, no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 2014/145 alterada, a seguir «primeiro critério relevante»];

— às «pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestem ativamente apoio material ou financeiro aos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização no leste da Ucrânia ou que obtenham benefícios desses decisores» [critério previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea d), da Decisão 2014/145 alterada, no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 269/2014 alterado e, em substância, no artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2014/145 alterada, a seguir «segundo critério relevante»];

52 Com efeito, quanto ao primeiro critério relevante, como acertadamente alega o Conselho, o terceiro parágrafo da primeira fundamentação constitui uma aplicação desse critério, dado que se refere ao papel alegadamente desempenhado pelo recorrente na sociedade Giprotransmost, que se considera ter obtido um contrato público de realização do estudo de viabilidade relativo à construção de uma ponte entre a Rússia e a Crimeia, e que precisa que a construção dessa ponte consolida a integração da Crimeia na Federação da Rússia.

53 Essa parte da primeira fundamentação permite, assim, compreender que uma das razões da inscrição do nome do recorrente nas listas em causa reside no facto de o Conselho ter considerado que o recorrente, com o seu alegado papel de grande acionista da sociedade Giprotransmost, fazia parte das pessoas que apoiavam ativamente ou levavam a cabo ações que comprometiam ou ameaçavam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

54 Há que assinalar igualmente, como faz o Conselho, que o terceiro parágrafo da primeira fundamentação fornece razões precisas e concretas da inscrição do nome do recorrente, na medida em que menciona uma empresa específica e se refere a um contrato público específico, relativo a um projeto que se considera contribuir para consolidar a integração da Crimeia na Federação da Rússia, comprometendo assim a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

55 Quanto ao segundo critério relevante, resulta dos dois primeiros parágrafos da primeira fundamentação que o Conselho considerou que o recorrente obtinha benefícios das suas relações pessoais com o Presidente Putin, na medida em que, durante a presidência deste, conseguiu importantes contratos do Estado russo e de empresas públicas russas, em particular no contexto da preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi (Rússia).

56 Embora seja verdade que essa parte da primeira fundamentação não indica quais são os decisores em causa e apenas cita o exemplo dos contratos relativos aos Jogos Olímpicos, a referência expressa ao Presidente Putin e o exemplo acima referido permitem considerar que o Conselho forneceu suficientes explicações.

57 Visto a leitura da primeira fundamentação ter permitido ao recorrente compreender as razões por que o seu nome tinha sido inscrito nas listas em causa e uma vez que o Tribunal Geral está em condições de exercer a sua fiscalização quanto ao mérito dessa fundamentação, há que concluir que o Conselho cumpriu o seu dever previsto no artigo 296.º TFUE.

58 A questão de saber se essa fundamentação é procedente não faz parte da apreciação do presente fundamento, mas sim da apreciação do segundo fundamento. A este propósito, cabe recordar que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que se distingue da questão do mérito da fundamentação, uma vez que este tem a ver com a legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de um ato consiste em exprimir formalmente as razões em que ele assenta. Se esses fundamentos estiverem feridos de erro, viciam a legalidade material do ato, mas não a sua

fundamentação, que pode ser suficiente expressando embora fundamentos errados (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 96 e jurisprudência aí referida).

59 Consequentemente, improcede o primeiro fundamento, no que respeita aos atos de julho de 2014.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a erros manifestos de apreciação

60 O recorrente alega que o Conselho cometeu erros manifestos de apreciação ao considerar que havia suficiente base factual para justificar a inscrição do seu nome nas listas em causa por aplicação do primeiro e segundo critérios relevantes. Nesse contexto, lembra que cabe ao Conselho o ónus da prova e que este não se pode basear em suposições.

61 Quanto ao primeiro critério relevante, o recorrente alega que o Conselho não demonstrou, antes da adoção dos atos de julho de 2014, que ele era acionista, menos ainda acionista maioritário, da Giprotransmost. Entende, assim, que este critério não lhe é aplicável.

62 Quanto ao segundo critério relevante, o recorrente alega que não se provou minimamente que esteja associado aos decisores russos responsáveis pela situação na Ucrânia e pela anexação da Crimeia e de Sebastopol, os quais, de resto, não são, eles mesmos, alvo das medidas restritivas em causa. As referências feitas pelo Conselho às suas relações com o Presidente Putin, à sua fortuna e aos contratos públicos que obteve não são relevantes, uma vez que não se demonstrou que essas circunstâncias têm uma ligação com os acontecimentos na origem da adoção dessas medidas restritivas.

63 Em particular, o recorrente salienta que os contratos a que se referem os atos de julho de 2014, nomeadamente os relativos à preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi, foram celebrados vários anos antes de esses acontecimentos se verificarem, pelo que era impossível as empresas que tinham obtido esses contratos e os seus acionistas preverem que, pela sua celebração, corriam o risco de lhes serem aplicadas medidas restritivas em reação a uma situação desprovida de qualquer ligação com esses contratos. Esse resultado seria incompatível, nomeadamente, com o princípio da segurança jurídica.

64 O Conselho responde que a primeira fundamentação se baseia em informações de fonte pública de que já dispunha no momento da adoção dos atos de julho de 2014.

65 No que respeita ao primeiro critério relevante, o Conselho observa que as fontes públicas permitem demonstrar que, apesar de o recorrente não ser diretamente um acionista da Giprotransmost, controla-a através da sociedade OAO Volgomost, de que é o dono efetivo. Tendo em conta as informações decorrentes dessas fontes públicas, o recorrente não se pode limitar a negar o seu estatuto de dono efetivo da Volgomost.

66 No que respeita ao segundo critério relevante, o Conselho alega que este não exige que as pessoas designadas obtenham pessoalmente benefício da situação na Ucrânia e da anexação da Crimeia ou de Sebastopol. Com efeito, basta que obtenham benefícios dos decisores responsáveis por esses acontecimentos. Segundo o Conselho, se assim não fosse, esse segundo critério confundir-se-ia com o primeiro.

67 Por outro lado, a situação política e económica na Rússia permite considerar que o sucesso económico do recorrente, nomeadamente devido a ter conseguido numerosos contratos públicos de que não nega ter beneficiado, demonstra que obtém benefícios do regime e dos decisores responsáveis pela situação na Ucrânia e pela anexação da Crimeia e de Sebastopol. Esses decisores incluem manifestamente o Presidente Putin, que o recorrente não nega conhecer há muito tempo, e outros altos funcionários

russos. A esse respeito, o facto de o Presidente Putin e esses altos funcionários não serem, eles próprios, alvo de medidas restritivas não afeta o mérito da adoção dessas medidas a respeito do recorrente.

68 Quanto ao argumento do recorrente relativo à falta de segurança jurídica, o Conselho alega ser uma questão irrelevante. O elemento decisivo é o de a atribuição dos contratos referidos nos atos de julho de 2014, altamente lucrativos para o recorrente, não poder ter ocorrido sem o acordo de altos funcionários do Governo russo. Ora, estes são responsáveis pela situação na Ucrânia e pela anexação da Crimeia e de Sebastopol, tanto pela sua responsabilidade geral como em razão das decisões específicas que tomaram nesse contexto. Não é necessário haver nexo temporal entre os benefícios obtidos pelo recorrente e esses acontecimentos.

69 Por outro lado, o contrato público obtido pela Giprotransmost representa igualmente um outro exemplo dos contratos em que o Conselho se baseou ao aplicar ao recorrente o segundo critério relevante.

70 Há que lembrar que, segundo a jurisprudência, no que respeita às regras gerais que definem as modalidades das medidas restritivas, o Conselho dispõe de um amplo poder de apreciação quanto aos elementos a tomar em consideração com vista à adoção de sanções económicas e financeiras com base no artigo 215.º TFUE, em conformidade com uma decisão adotada ao abrigo do capítulo 2 do título V do Tratado UE, em especial do artigo 29.º TUE. Uma vez que o juiz da União não pode substituir pela sua apreciação a apreciação que o Conselho fez das provas, factos e circunstâncias que justificam a adoção de tais medidas, a sua fiscalização deve limitar-se à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exatidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder. Essa fiscalização restrita aplica-se, em particular, à apreciação das considerações de oportunidade em que se baseiam essas medidas (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 127 e jurisprudência aí referida).

71 Contudo, embora o Conselho disponha de um amplo poder de apreciação no que respeita aos critérios gerais a tomar em consideração para aplicar medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que, ao abrigo da fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de incluir o nome de uma determinada pessoa na lista das pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se assegure de que essa decisão, que reveste alcance individual para esta pessoa, assente 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 a que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da verosimilhança abstrata dos fundamentos invocados, mas abranja a questão de saber se esses fundamentos ou, pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para basear essa mesma decisão, estão alicerçados de forma suficientemente precisa e concreta (acórdãos de 21 de abril de 2015, Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.ºs 41 e 45, e de 26 de outubro de 2015, Portnov/Conselho, T-290/14, EU:T:2015:806, n.º 38).

72 É à autoridade competente da União que incumbe, em caso de contestação, demonstrar o mérito dos fundamentos invocados contra a pessoa em causa, e não a esta última fazer a prova negativa da falta de procedência desses fundamentos (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 121, e de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 128).

73 No caso, o nome do recorrente foi inscrito nas listas em causa, por aplicação do primeiro e segundo critérios relevantes.

– Quanto à aplicação do primeiro critério relevante ao recorrente

74 No que respeita ao primeiro critério relevante, há que observar que este implica que se demonstre a existência de uma ligação, direta ou indireta, entre as atividades ou as ações da pessoa ou da entidade visada e a situação na Ucrânia na origem da adoção das medidas restritivas em causa. Dito de outra forma, é necessário que essas pessoas ou entidades, com o seu comportamento, se tenham tornado responsáveis por ações ou políticas que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

75 O fundamento oposto ao recorrente que se liga ao primeiro critério relevante é relativo ao facto de ter sido considerado um grande acionista, ou mesmo o acionista maioritário, da Giprotransmost, à qual foi atribuída a realização de um estudo de viabilidade da construção de uma ponte entre a Rússia e a Crimeia. Segundo o Conselho, a própria atribuição desse contrato permite concluir que o recorrente apoia ou leva a cabo ações ou políticas que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou a estabilidade ou a segurança na Ucrânia.

76 Por seu lado, o recorrente nega ser um acionista, *a fortiori* o acionista maioritário, da Giprotransmost, com a qual não tem nenhuma ligação.

77 Há que assinalar que o Conselho nem sequer tenta demonstrar que dispunha de provas de que o recorrente era por si próprio acionista, ou mesmo acionista maioritário, da Giprotransmost, como se indica na primeira fundamentação.

78 Por outro lado, na sequência das impugnações feitas pelo recorrente, nas cartas acima referidas no n.º 12, quanto à sua qualidade de acionista da Giprotransmost, o Conselho baseou-se numa explicação diferente, que consistia em alegar que o recorrente controlava essa sociedade através da respetiva sociedade-mãe, a Volgomost, da qual era considerado «dono efetivo», conforme resulta de um artigo de imprensa, referido pelo Conselho, que tem o seguinte teor:

«Segundo o relatório Interfax, o acionista maioritário da OAO Giprotransmost é a OOO MIK, integralmente detida pela OAO Volgomost. A própria OAO Volgomost é maioritariamente detida por cinco sociedades cipriotas: a Tevaryso Trading Limited (19,91%), a Eltores Investments Ltd (19,91%), a Chrysanthemum Serviços Limited (19,69%), a Sormenia Investments Ltd (19,63%) e a E. C. C. P. Investments Limited (14,57%). O empresário Arkady Rotenberg foi referido na imprensa como o dono efetivo da Volgomost. Segundo as informações do Kommersant newspaper, é ele o dono efetivo da Volgomost.»

79 Primeiro, há que observar que esse artigo se limita a fazer referência a outros artigos, sobre os quais não é dada qualquer precisão, dos quais resultaria que o recorrente é o dono efetivo da Volgomost.

80 Ora, uma prova indireta como essa não basta para considerar que o Conselho respeitou o ónus da prova que lhe cabe, de acordo com a jurisprudência (v. n.º 72, *supra*).

81 Segundo, há que lembrar que o Conselho, na carta de 19 de dezembro de 2014 acima referida no n.º 14, afirmou querer alterar a parte da primeira fundamentação sobre a Giprotransmost, nos seguintes termos:

«[O recorrente] é o dono efetivo da sociedade Volgomost, que, por sua vez, através da sociedade 'MIK', controla a sociedade Giprotransmost […] empresa à qual uma empresa estatal russa adjudicou um contrato público para o estudo de viabilidade da construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma da Crimeia ilegalmente anexada, consolidando deste modo a sua integração na Federação da Rússia, que por sua vez compromete ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.»

82 O recorrente, na sua carta de 14 de janeiro de 2015 acima referida no n.º 15, negou que essa alteração fosse correta ou assente em prova bastante. Alegou que não tinha nenhuma ligação com a Volgomost e que os artigos de imprensa em que o Conselho se baseava mais não faziam do que referir rumores a esse respeito.

83 Em face dessas objeções, o Conselho, na sua carta de 13 de fevereiro de 2015 acima referida no n.º 16, baseou-se numa nova fundamentação, que não se refere ao papel do recorrente na Volgomost ou na Giprotransmost, mas sim numa outra sociedade, a saber, a Stroygazmontazh. Foi essa fundamentação que acabou por vir a ser seguida a partir dos atos de março de 2015 (v. n.º 18, *supra*).

84 Nestas circunstâncias, o próprio comportamento do Conselho confirma que não tinha provas suficientes de que o recorrente controlasse a Giprotransmost, no momento da adoção dos atos de julho de 2014. A esse respeito, é certo que, como assinalou o Conselho na audiência, a primeira e a segunda fundamentação não estão em contradição entre si, embora se refiram a duas sociedades diferentes. Com efeito, a Giprotransmost foi incumbida de um estudo de viabilidade da construção da ponte em causa, ao passo que a Stroygazmontazh ficou encarregada da respetiva construção. Contudo, não se pode deixar de observar que esta observação do Conselho de modo nenhum permite provar que o recorrente controlava a Giprotransmost.

85 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento que o Conselho baseia no facto de, na petição do processo T-717/14 (v. n.º 29, *supra*), o recorrente não ter impugnado o seu papel na Giprotransmost, conforme indicado nos atos de julho de 2014, tendo-se limitado a invocar a irrelevância desse papel. Com efeito, sem que seja necessário conhecer do alcance exato das afirmações feitas pelo recorrente nessa petição, que não faz parte dos presentes autos, é evidente que o Conselho não tinha esse documento quando adotou os atos de julho de 2014.

86 Assim, há que julgar procedentes os argumentos do recorrente que impugnam a fundamentação que lhe foi oposta nos atos de julho de 2014 quanto ao primeiro critério relevante.

– *Quanto à aplicação do segundo critério relevante ao recorrente*

87 No que respeita ao segundo critério relevante, há que observar que não exige que as pessoas ou entidades em causa obtenham pessoalmente benefícios com a anexação da Crimeia ou com a desestabilização do Leste da Ucrânia. Como refere o Conselho, basta que obtenham benefícios de um dos «decisores russos» responsáveis por esses acontecimentos, sem que seja necessário demonstrar um nexo entre os benefícios obtidos pelas pessoas designadas e a anexação da Crimeia ou a desestabilização do Leste da Ucrânia.

88 Com efeito, se, para aplicar esse critério, fosse necessário demonstrar a existência desse nexo, o mesmo perderia todo o interesse face ao primeiro critério relevante, que exige um nexo entre as ações praticadas pelas pessoas designadas e a situação verificada na Ucrânia.

89 Contudo, no caso, o Conselho não teve razão ao considerar que podia aplicar o segundo critério relevante ao recorrente.

90 A esse respeito, primeiro, há que assinalar que a leitura da primeira fundamentação permite identificar unicamente o Presidente Putin como decisor russo do qual se reputa o recorrente obter benefícios. A referência a «decisores russos», sem mais explicações, é uma afirmação demasiado vaga, que não basta para justificar a inscrição do recorrente nas listas em causa (v., por analogia, acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 95).

91 Segundo, ao contrário do que alega o Conselho, para ser aplicável o segundo critério relevante, é necessário que os decisores russos na origem dos benefícios obtidos pelas pessoas visadas já tenham pelo menos iniciado a preparação da anexação da Crimeia e a desestabilização do Leste da Ucrânia. Quando esse pressuposto estiver preenchido, os que obtêm esses benefícios não podem ignorar o envolvimento desses decisores nessa preparação e podem esperar que os seus recursos, obtidos pelo menos em parte graças a esses benefícios, sejam objeto de medidas restritivas, com o objetivo de impedir um apoio a esses decisores.

92 Em contrapartida, se o segundo critério relevante pudesse ser aplicado mesmo sem o preenchimento desse pressuposto, seria violado o princípio da segurança jurídica, como alega o recorrente. Quanto a esse ponto, refira-se que as medidas restritivas em causa constituem uma reação às políticas e às atividades das autoridades russas especificamente respeitantes à Ucrânia, e não à conduta dessas autoridades em geral. Ora, essas políticas e atividades foram levadas a cabo a partir do final de fevereiro de 2014.

93 No caso, o Conselho admite que os contratos com o Estado russo ou com empresas públicas russas, de que o recorrente teria beneficiado, segundo os artigos de imprensa invocados pelo Conselho, dizem respeito a um período anterior àquele em que os decisores russos, em particular o Presidente Putin, começaram a ameaçar a Ucrânia. Esses contratos dizem respeito nomeadamente à preparação dos Jogos Olímpicos de Sotchi, realizados no inverno de 2014.

94 Admitindo que se pudesse considerar uma situação na Rússia em que fossem impossíveis atividades económicas com a amplitude das exercidas sem o aval do Presidente desse país, como, segundo a jurisprudência, é o caso na Bielorrússia (acórdão de 12 de maio de 2015, Ternavsky/Conselho, T-163/12, não publicado, EU:T:2015:271, n.º 121), no caso presente, o Conselho não fez prova de que o recorrente tivesse sido favorecido pelo Presidente Putin no momento em que este iniciou as ações relativas à Ucrânia às quais as medidas restritivas em causa pretendem dar resposta. A esse respeito, há que precisar que, como acima resulta dos n.os 74 a 85 relativamente ao primeiro critério relevante, o Conselho não fez prova da existência de uma ligação entre o recorrente e a Giprotransmost, pelo que, ao contrário do que alega, não pode invocar o contrato obtido por essa sociedade como exemplo dos benefícios obtidos pelo recorrente.

95 Nestas circunstâncias, há que julgar procedente o presente fundamento no que respeita aos atos de julho de 2014 e anulá-los, sem que seja necessário analisar os outros argumentos que o recorrente invoca nesse contexto nem os seus outros fundamentos.

Quanto aos pedidos de anulação dos outros atos recorridos

96 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de maio e 2 de novembro de 2015 e ainda em 24 de março de 2016, o recorrente pediu para adaptar a petição a fim de abranger igualmente a anulação dos outros atos recorridos, na parte a ele respeitantes.

97 Quanto adaptou a petição a fim de abranger igualmente os atos de março de 2015, o recorrente manteve os cinco fundamentos que tinha invocado contra os atos de julho de 2014, apresentando embora argumentos adicionais, nomeadamente relativos ao facto de o Conselho ter entretanto tido em conta fundamentos parcialmente diferentes a seu respeito.

98 Uma vez que os atos de setembro de 2015 e de março de 2016 mais não fizeram do que prorrogar a aplicação das medidas restritivas em causa, sem modificar a segunda fundamentação respeitante ao recorrente, este, nos seus segundo e terceiro pedidos de adaptação da petição, não suscitou argumentos novos, tendo-se limitado a manter os que tinha anteriormente invocado.

99 O Conselho não se opõe à admissibilidade desses pedidos enquanto tais, mas alega que certos fundamentos ou argumentos invocados na petição contra os atos de julho de 2014 não são transponíveis para os outros atos recorridos.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

100 O recorrente alega que os outros atos recorridos, à semelhança dos atos de julho de 2014, violam o dever de fundamentação no que lhe diz respeito. Em particular, não lhe é possível compreender quais são os critérios que o Conselho aplicou para justificar a sua manutenção nas listas em causa, nem de que modo foi beneficiado ou por quem.

101 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

102 A segunda fundamentação seguida pelo Conselho quanto ao recorrente foi acima reproduzida no n.º 18.

103 Há que observar que os seus três primeiros parágrafos correspondem, em substância, aos dois primeiros parágrafos da primeira fundamentação, pelo que as considerações acima expostas nos n.os 55 a 57 são aplicáveis por analogia a fim de rejeitar os argumentos do recorrente sobre esses parágrafos.

104 O quarto e o quinto parágrafo da segunda fundamentação identificam, por seu lado, elementos mais específicos e concretos, relativos às funções exercidas pelo recorrente na sociedade Stroygazmontazh e na editora Prosvescheniye.

105 Independentemente do mérito destes dois últimos parágrafos, refira-se que estes definem com precisão o papel do recorrente como dono da Stroygazmontazh e presidente do conselho de administração da Prosvescheniye. Acresce que, relativamente a cada uma dessas sociedades, se indica que desempenham atividades que podem ser facilmente associadas ao primeiro critério relevante.

106 No que respeita à Stroygazmontazh, trata-se do facto de ter obtido um contrato público para a construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma de Crimeia, assim consolidando a sua integração na Federação da Rússia.

107 Quanto à Prosvescheniye, trata-se da execução do projeto «Para as Crianças da Rússia: Destino — Crimeia», uma campanha de relações públicas destinada a persuadir as crianças da Crimeia de que passaram a ser cidadãos russos a viver em território russo, e que apoia, deste modo, a política do Governo russo de integração da Crimeia na Rússia.

108 Essa fundamentação permite compreender que o recorrente, à luz do seu papel em cada uma dessas sociedades, suporta a responsabilidade das ações delas, que o Conselho considera ações abrangidas pelo primeiro critério relevante, a saber, as que comprometem ou ameaçam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou a estabilidade ou a segurança na Ucrânia.

109 Nestas circunstâncias, a leitura da fundamentação dos outros atos recorridos permitiu ao recorrente compreender que o seu nome tinha sido mantido nas listas em causa devido às suas funções nas referidas sociedades e às atividades destas, o que é confirmado pelo facto de, no âmbito do segundo fundamento, contestar precisamente o mérito do raciocínio seguido pelo Conselho a esse respeito. Por outro lado, uma vez que as razões da escolha do Conselho estão claramente indicadas nesses atos, o Tribunal Geral está em condições de avaliar o respetivo mérito.

110 De acordo com a jurisprudência acima lembrada no n.º 58, há que concluir que a fundamentação dos outros atos recorridos é suficiente e que o seu mérito deve ser analisado no âmbito da análise do segundo fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a erros manifestos de apreciação

111 No que respeita à parte da segunda fundamentação que, em substância, já se encontrava na primeira, o recorrente invoca argumentos correspondentes aos que invocou na petição e na réplica a respeito dos atos de julho de 2014 (v. n.º 63, *supra*), não deixando de precisar que as suas sociedades não beneficiaram de nenhum favoritismo e não deixando de contestar que o Conselho possa presumir que um homem de negócios de sucesso na Rússia, só por isso, pode obter benefícios dos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia ou pela desestabilização do Leste da Ucrânia.

112 Quanto ao quarto parágrafo da segunda fundamentação, o recorrente alega que o facto de possuir a Stroygazmontazh não implica que seja responsável por ações que ponham em perigo a integridade territorial da Ucrânia ou que as apoie, uma vez que o projeto, confiado a essa sociedade, de construir uma ponte entre a Rússia e a Crimeia, estava previsto muito antes da anexação da segunda e não foi decidido pelas mesmas pessoas responsáveis por essa anexação.

113 Quanto ao seu papel na editora Prosvescheniye, referido no quinto parágrafo da segunda fundamentação, o recorrente contesta que as atividades dessa editora estivessem ligadas à integração da Crimeia na Rússia e afirma que não pode ser responsável pelo conteúdo da publicação mencionada pelo Conselho, nomeadamente tendo em conta os milhares de publicações asseguradas por essa editora.

114 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

115 A título preliminar, refira-se que, no que respeita aos três primeiros parágrafos da segunda fundamentação, são aplicáveis as considerações acima expostas nos n.ºs 87 a 94, pelo que há que concluir que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao decidir que o nome do recorrente podia ser mantido nas listas em causa com base nos fundamentos expostos nesses parágrafos, de acordo com o segundo critério relevante.

116 Contudo, há que lembrar que, segundo jurisprudência constante, tendo em conta a natureza preventiva das medidas restritivas em causa, se, na sua fiscalização da legalidade da decisão recorrida, o juiz da União considerar que, pelo menos, um dos fundamentos em que se baseia o Conselho a respeito de uma pessoa abrangida por essas medidas é suficientemente preciso e concreto, é fundado e constitui, só por si, uma base suficiente para justificar a adoção ou a manutenção dessas medidas, o facto de outros fundamentos não o serem não justifica a anulação do atos que contêm essas medidas (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 12 de maio de 2015, Ternavsky/Conselho, T-163/12, não publicado, EU:T:2015:271, n.º 124 e jurisprudência aí referida).

117 Assim, há que verificar se o quarto ou o quinto parágrafo da segunda fundamentação assentam em prova bastante e, assim, permitem justificar, pela aplicação do primeiro ou do segundo critério relevantes, a manutenção do nome do recorrente nas listas em causa.

118 Recapitulando, o quarto parágrafo da segunda fundamentação tem a seguinte redação:

«[O recorrente é] ainda proprietário da empresa Stroygazmontazh, à qual foi adjudicado um contrato público para a construção de uma ponte entre a Rússia e a República Autónoma da Crimeia ilegalmente anexada, consolidando deste modo a sua integração na Federação da Rússia, que por sua vez compromete ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.»

119 Tal como afirma o Conselho, o recorrente não impugna a exatidão dos factos referidos nesse parágrafo. Também não nega ser o dono da Stroygazmontazh nem que foi atribuído a essa sociedade um contrato público para a construção de uma ponte entre a Rússia e a Crimeia. De qualquer forma, a prova junta pelo Conselho, anterior à adoção dos atos de março de 2015, sustenta o apuramento desses factos.

120 Em contrapartida, o recorrente contesta a conclusão que consta do quarto parágrafo da segunda fundamentação, a conclusão de que a construção da ponte em causa consolida a integração da Crimeia na Federação da Rússia, assim comprometendo ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.

121 A esse respeito, há que assinalar que, como assinala o Conselho, é atualmente impossível ir diretamente da Rússia à Crimeia por via terrestre, ao passo que a ponte virá a permitir esse acesso direto e, desse modo, facilitará as trocas entre a Rússia e a Crimeia, não só no domínio dos bens e serviços mas também do ponto de vista militar. Daí resulta que o Conselho podia acertadamente considerar que, face à evolução política e militar na região, marcada pelas ações da Rússia que levaram à realização de um pretenso referendo sobre o estatuto da Crimeia e depois ao reconhecimento pela Rússia dos resultados desse referendo e à anexação ilegal da Crimeia, a construção dessa ponte consolidará a integração da Crimeia na Rússia, comprometendo ainda mais a integridade territorial da Ucrânia.

122 O contexto decorrente dessas ações levadas a cabo pela Rússia constitui uma grande mudança que confere à construção dessa ponte implicações completamente novas. Assim, é totalmente irrelevante o argumento do recorrente de que a construção da ponte entre a Rússia e a Crimeia já estava anteriormente prevista.

123 Daí resulta que o quarto parágrafo da segunda fundamentação constitui uma aplicação correta do primeiro critério relevante ao recorrente.

124 Embora, de acordo com a jurisprudência acima lembrada no n.º 116, baste a procedência de um dos fundamentos em que se baseou o Conselho para justificar a manutenção do recorrente nas listas em causa, há que analisar, por acréscimo, igualmente os argumentos do segundo quanto ao fundamento enunciado no quinto parágrafo da segunda fundamentação.

125 Esse parágrafo tem a seguinte redação:

«[O recorrente é] o presidente do conselho de administração da editora Prosvescheniye, que implementou nomeadamente o projeto 'Para as Crianças da Rússia: Destino — Crimeia', uma campanha de relações públicas destinada a persuadir as crianças da Crimeia de que passaram a ser cidadãos russos a viver em território russo, e que apoia, deste modo, a política do Governo russo de integração da Crimeia na Rússia.»

126 O recorrente não nega ser o presidente dessa editora, mas alega, por um lado, que as atividades desta não levam a considerar que ele apoia a integração da Crimeia na Rússia e, por outro, que não desempenhou qualquer papel a esse respeito.

127 Ora, primeiro, há que observar que, como acertadamente assinala o Conselho, a existência desse projeto e o seu amplo alcance, com a produção de mais de 2,5 milhões de livros, são demonstrados por vários documentos de origem pública, nomeadamente provenientes do sítio Internet do Conselho Público do Ministério da Educação e das Ciências do pretenso Governo da Crimeia e mesmo do próprio sítio Internet da Prosvescheniye, e ainda por uma declaração da sociedade de relações públicas AGT Communications, que participou nessa campanha. A esse respeito, refira-se que o Conselho dispunha desses documentos antes de adotar os atos de março de 2015, conforme resulta da carta de 19 de dezembro de 2014 (v. n.º 14, *supra*).

128 O projeto em causa, como testemunha o seu próprio título (Para as Crianças da Rússia: Destino — Crimeia), consiste numa campanha de relações públicas destinada a persuadir as crianças da Crimeia de que são cidadãos russos que vivem na Rússia. Deste modo, apoia a política do Governo russo, de integração da Crimeia na Rússia.

129 Em particular, resulta dos documentos juntos pelo Conselho que, de acordo com o Ministério da Educação e das Ciências acima referido, o projeto em causa foi levado a cabo «por ordens do Presidente da Rússia» e «no quadro do alinhamento da Crimeia e de Sebastopol com as normas escolares russas». Do mesmo modo, o Conselho baseou-se num documento da sociedade de relações públicos AGT Communications, que participou nessa campanha, do qual resulta que os manuais feitos pela Prosvescheniye tinham sido fornecidos «no quadro do alinhamento do sistema escolar da Crimeia com as normas russas» e que a campanha incluía «concursos de desenhos de crianças sobre o tema 'Vivemos na Rússia'».

130 Improcede, pois, o primeiro argumento do recorrente.

131 Segundo, há que observar que o recorrente, como presidente do conselho de administração da Prosvescheniye, não podia razoavelmente ignorar a linha editorial das publicações da editora que dirigia. A esse respeito, refira-se que o poder de influência e a responsabilidade que se presume resultarem de tal função implicam necessariamente uma participação do recorrente na campanha levada a cabo por essa sociedade (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.os 58 e 59). Assim, o Conselho podia considerar com razão que o recorrente preenchia o primeiro critério relevante a esse respeito.

132 Consequentemente, improcede igualmente o segundo argumento do recorrente.

133 Daí resulta que o quinto parágrafo da segunda fundamentação constitui também uma aplicação correta do primeiro critério relevante à situação do recorrente.

134 Em face destas considerações, há que julgar improcedente o segundo fundamento no que respeita ao quarto e ao quinto parágrafo da segunda fundamentação, sendo, porém, procedente quanto aos três primeiros parágrafos. Nestas circunstâncias, de acordo com a jurisprudência acima lembrada no n.º 116, o presente fundamento não permite ao recorrente obter a anulação dos outros atos recorridos.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proteção dos dados

135 O recorrente alega, em substância, que a publicação pelo Conselho de alegações não detalhadas, infundadas e inexatas, gravemente lesivas da sua reputação, que referem o seu envolvimento em negócios de corrupção e práticas criminosas, viola os princípios em matéria de proteção dos dados pessoais, conforme consagrados, nomeadamente, no Regulamento n.º 45/2001. Precisa que os novos fundamentos que lhe dizem respeito implicam uma conduta criminosa da sua parte, mesmo apesar de o Conselho não ter utilizado os termos «corrupção» ou «crime».

136 O Conselho, para além de contestar os argumentos do recorrente quanto ao mérito, acrescenta que os dados alegadamente inexatos sobre a participação do recorrente na Giprotransmost foram eliminados pela adoção dos atos de março de 2015. Entende que, visto o recorrente não ter explicado de que modo o seu argumento relativo a essa sociedade seria transponível para os novos fundamentos, este fundamento é inadmissível.

137 Em primeiro lugar, há que julgar procedente a causa de não conhecimento de mérito alegada pelo Conselho.

138 Com efeito, o recorrente não explica de que modo o seu argumento sobre a Giprotransmost é aplicável aos outros atos recorridos, que não referem essa sociedade. Consequentemente, não estão preenchidas as condições previstas no artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, que, em substância, coincidem com as que resultam do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

139 A esse respeito, há que lembrar que, nos termos dessas disposições e sob pena de inadmissibilidade, os fundamentos e argumentos invocados em apoio de um pedido de adaptação da petição devem ser expostos na petição, de forma suficientemente clara e precisa, para permitir ao recorrente preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral decidir desse pedido (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 13 de junho de 2013, Versalis/Comissão, C-511/11 P, EU:C:2013:386, n.º 115, e de 13 de setembro de 2013, Anbouba/Conselho, T-592/11, não publicado, EU:T:2013:427, n.º 72).

140 Em segundo lugar, e em todo o caso, este fundamento é inoperante. Com efeito, admitindo que o Conselho tivesse tratado dados pessoais sobre a participação do recorrente na Giprotransmost de um modo não conforme com o Regulamento n.º 45/2001, essa circunstância não poderia levar à anulação dos outros atos recorridos. Em contrapartida, o recorrente, se conseguisse provar a existência desse tratamento, poderia invocar a violação desse regulamento em sede de ação de indemnização.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa e do direito à proteção jurisdicional efetiva

141 O recorrente acusa o Conselho de não lhe ter dado acesso às provas em que se pretendia basear para manter a inscrição do seu nome nas listas em causa e de não o ter previamente ouvido a esse respeito. Acrescenta que as afirmações do Conselho relativas ao facto de as suas sociedades terem sido beneficiadas e terem obtido contratos lucrativos sem concurso só surgiram no decurso da instância.

142 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

143 Há que recordar que o direito fundamental ao respeito dos direitos de defesa num processo que precede a adoção de medidas restritivas está expressamente consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a que o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 102 e jurisprudência aí referida).

144 Refira-se igualmente que, segundo jurisprudência constante, o princípio da proteção jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito da União, que resulta das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado nos artigos 6.º e 13.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, tendo, aliás, esse princípio sido reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 103 e jurisprudência aí referida).

145 Além disso, segundo jurisprudência constante, a eficácia da fiscalização jurisdicional, que deve nomeadamente poder incidir sobre a legalidade dos fundamentos em que uma autoridade da União se baseou para inscrever o nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas dos destinatários das medidas restritivas adotadas por essa autoridade, implica que esta tenha de comunicar esses fundamentos à pessoa ou entidade em causa, tanto quanto possível, no momento em que é decidida a sua inscrição ou, pelo menos, logo que possível, depois de o ter sido, a fim de permitir a esses destinatários o exercício do seu direito de recurso dentro do prazo (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 104 e jurisprudência aí referida).

146 Com efeito, o respeito desta obrigação de comunicar os referidos fundamentos é necessário tanto para permitir aos destinatários das medidas restritivas defenderem os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidirem com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer para o juiz da União como para permitir plenamente a este último exercer a fiscalização da legalidade do ato da União em questão, que lhe incumbe por força do Tratado (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 105 e jurisprudência aí referida).

147 Ora, de acordo com as exigências formuladas por esta jurisprudência, o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão 2014/145 e o artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 269/2014 preveem que o Conselho comunique a sua decisão à pessoa singular ou coletiva, à entidade ou ao organismo em causa, incluindo as razões da sua inscrição na lista, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer através da publicação de um aviso, dando-lhe a possibilidade de apresentar observações. Se forem apresentadas observações ou novos elementos de prova, o Conselho reaprecia a sua decisão e informa a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa.

148 Além disso, há que observar, por um lado, que resulta do artigo 6.º, terceiro parágrafo, da Decisão 2014/145 que esta será objeto de um acompanhamento constante e, por outro, que, segundo o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 269/2014, a lista anexa a este será examinada a intervalos regulares e, pelo menos, de doze em doze meses.

149 No caso, há que assinalar que, pelos outros atos recorridos, o nome do recorrente foi mantido nas listas em causa, com uma fundamentação parcialmente diferente da contida nos atos de julho de 2014.

150 Neste contexto, há que lembrar que, embora, segundo a jurisprudência, o Conselho não tenha de ouvir o recorrente antes da sua primeira inscrição, a fim de as medidas restritivas a ele dirigidas beneficiarem do efeito de surpresa (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.ºs 110 a 113 e jurisprudência aí referida), em princípio, tinha de o ouvir antes de decidir mantê-lo nas listas em causa. Contudo, o direito de audiência prévia à adoção de atos que mantêm medidas restritivas contra pessoas já sujeitas a essas medidas é necessário quando o Conselho tenha imputado novos elementos a essas pessoas e não quando essa manutenção se baseie nos mesmos fundamentos que justificaram a adoção do ato inicial que aplicou as medidas restritivas em causa (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho, C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.º 33).

151 Visto a fundamentação relativa ao recorrente nos outros atos recorridos ter sido parcialmente alterada, o Conselho era obrigado a ouvi-lo antes de adotar os atos de março de 2015.

152 A esse respeito, como já acima se observou nos n.ºs 14 a 16, por carta de 19 de dezembro de 2014, o Conselho transmitiu ao escritório de advogados mandatários do recorrente na presente lide o novo projeto de fundamentação que tencionava adotar para a manutenção das medidas restritivas a seu respeito, fixando-lhe um prazo para apresentar observações.

153 Esse projeto de fundamentação (v. n.º 14, *supra*), com exceção do quarto parágrafo, coincidia, em substância, com a segunda fundamentação, que serviu de base aos atos de março de 2015. Esse parágrafo, em contrapartida, mencionava o facto de o recorrente ser o dono efetivo da Volgomost, que, por sua vez, controlava a Giprotransmost. Quanto a esta última sociedade, eram reproduzidas as considerações que constavam dos atos de julho de 2014.

154 Em 14 de janeiro de 2015, o recorrente submeteu observações ao Conselho, nomeadamente, sobre esse projeto de fundamentação. Nessa ocasião, o recorrente alegou que os fundamentos eram vagos e irrelevantes face aos critérios previstos para uma pessoa poder ser sujeita a medidas restritivas. Em particular, por um lado, negou ser o dono efetivo da Volgomost, impugnando as provas que o Conselho invocava a esse respeito, e, por outro, contestou que o seu papel na Prosvescheniye pudesse justificar a sua manutenção nas listas em causa.

155 Por carta de 13 de fevereiro de 2015, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de manter o seu nome nas listas em causa, com base na segunda fundamentação, na sequência das observações que este lhe tinha apresentado. O Conselho juntou igualmente à sua carta documentos comprovativos públicos e convidou o recorrente a pronunciar-se, até 26 de fevereiro de 2015, sobre essa nova fundamentação.

156 O recorrente não respondeu a essa carta.

157 Esta recapitulação dos factos permite concluir que o Conselho cumpriu as obrigações previstas na jurisprudência relativa aos direitos de defesa do recorrente no processo que levou à adoção dos atos de março de 2015.

158 Por outro lado, há que assinalar que, embora seja verdade que o Conselho passava a dispor do endereço do recorrente, que constava da petição inicial do presente recurso, o facto de o Conselho se ter dirigido aos seus mandatários não levou a qualquer violação dos direitos de defesa.

159 Com efeito, o recorrente nem sequer alega que a opção do Conselho de comunicar aos seus advogados os projetos da nova fundamentação a adotar a seu respeito tivesse tido por consequência uma violação dos seus direitos que justificasse a anulação dos atos de março de 2015 na parte em que lhe dizem respeito (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 122 e jurisprudência aí referida).

160 Quanto ao argumento do recorrente relativo ao facto de ter sido só no processo judicial que o Conselho mencionou o favoritismo de que as suas sociedades teriam beneficiado e a falta de concurso para os contratos públicos obtidos pelas suas sociedades, há que assinalar que os projetos de fundamentação recebidos pelo recorrente se referem ao facto de este ter sido beneficiado na obtenção desses contratos, devido às suas relações com decisores russos. De resto, na sua carta de 14 de janeiro de 2015, o recorrente contestou ter sido beneficiado. Assim, não pode invocar uma violação dos seus direitos de defesa a esse respeito.

161 No que respeita aos atos de setembro de 2015 e de março de 2016, com exceção do facto de o recorrente não invocar argumentos específicos, basta observar que a fundamentação seguida pelo Conselho não sofreu alterações, pelo que este não era obrigado a ouvi-lo previamente, de acordo com a jurisprudência acima lembrada no n.º 150.

162 Por último, no que respeita ao facto, igualmente alegado pelo recorrente, de o Conselho não lhe ter concedido uma audição, há que observar que nem a regulamentação aplicável nem o princípio geral do respeito dos direitos de defesa conferem aos interessados o direito a essa audição (v. acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 120 e jurisprudência aí referida).

163 Consequentemente, improcede o quarto fundamento na medida em que sustenta o pedido de anulação dos outros atos recorridos.

Quanto ao quinto fundamento, relativo a uma violação, injustificada e desproporcionada, dos direitos fundamentais, incluindo do direito de propriedade, do direito à vida privada e da liberdade de empresa

164 O recorrente alega que a inscrição e a manutenção do seu nome nas listas em causa constituem uma limitação injustificada e desproporcionada dos seus direitos fundamentais, entre os quais figuram, nomeadamente, o direito de propriedade, o direito à vida privada e a liberdade de empresa. Acrescenta que o Conselho não explicou de que modo a manutenção de medidas restritivas contra ele podia exercer pressão nos decisores russos responsáveis pela anexação da Crimeia.

165 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

166 Há que lembrar que o direito de propriedade faz parte dos princípios gerais do direito da União e está consagrado pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Quanto à vida privada, o artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais reconhece o direito ao seu respeito. Do mesmo modo, a liberdade de expressão está consagrada no artigo 16.º dessa Carta.

167 No caso, as medidas restritivas aplicáveis nomeadamente ao recorrente constituem medidas cautelares que não se destinam a privar as pessoas em causa da sua propriedade, do direito ao respeito da sua vida privada ou da sua liberdade de empresa. Contudo, as medidas em causa levam incontestavelmente a uma restrição do uso do direito de propriedade e afetam a vida privada e a liberdade de empresa do recorrente (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 115 e jurisprudência aí referida).

168 Contudo, segundo jurisprudência constante, esses direitos fundamentais não gozam de proteção absoluta no direito da União, devendo antes ser tidos em consideração relativamente à sua função na sociedade (v. acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 113 e jurisprudência aí referida).

169 A esse respeito, há que lembrar que, nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, por um lado, «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela […] Carta [dos Direitos Fundamentais] deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades» e, por outro, «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

170 Assim, para respeitar o direito da União, uma limitação do exercício dos direitos fundamentais em causa deve preencher um triplo pressuposto (acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 197).

171 Primeiro, a limitação tem de estar prevista na lei. Por outras palavras, essa medida tem de ter base legal (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 198 e jurisprudência aí referida).

172 Segundo, a limitação tem de prosseguir um objetivo de interesse geral reconhecido como tal pela União (acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 199).

173 Terceiro, a limitação não pode ser excessiva. Por um lado, tem de ser necessária e proporcionada ao objetivo pretendido. Por outro lado, o «conteúdo essencial», isto é, a substância, do direito ou da liberdade em causa não pode ser violado (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 200 e jurisprudência aí referida).

174 Ora, neste caso, esses três pressupostos estão preenchidos.

175 Com efeito, em primeiro lugar, as medidas restritivas em causa que os outros atos recorridos implicam para o recorrente estão «previstas na lei», uma vez que estão enunciadas em atos que têm alcance geral e uma base jurídica clara no direito da União e ainda uma fundamentação suficiente tanto no que respeita ao seu alcance como às razões que justificam a sua aplicação ao recorrente (v. n.ºs 103 a 110, *supra*) (v., por analogia, acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 176 e jurisprudência aí referida). Acresce que, na análise do segundo fundamento, ficou demonstrado que essa fundamentação, não obstante certos erros, permitia concluir que o Conselho podia legitimamente manter o nome do recorrente nas listas em causa (v. n.ºs 115 a 134, *supra*).

176 Em segundo lugar, as medidas restritivas em causa visam exercer pressão sobre as autoridades russas, para que estas ponham termo às suas ações e às suas políticas de desestabilização da Ucrânia. Ora, esse é um dos objetivos prosseguidos no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC) e referidos no artigo 21.º, n.º 2, alíneas b) e c), TUE, tais como consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional e preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional e proteger as populações civis.

177 A esse respeito, há que salientar que, em 27 de março de 2014, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 68/262, intitulada «Integridade territorial da Ucrânia», onde lembrava a obrigação, prevista no artigo 2.º da Carta das Nações Unidas, de todos os Estados, nas suas relações internacionais, se absterem de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado e de resolverem os seus diferendos internacionais por meios pacíficos. Louvou os esforços incessantes, nomeadamente envidados por organizações internacionais e regionais, para reduzir a tensão na situação da Ucrânia. No dispositivo dessa resolução, a Assembleia Geral reafirmou, nomeadamente, a importância da soberania, da independência política, da unidade e da integridade territorial da Ucrânia no interior das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e exortou todas as partes a tentar resolver imediatamente, por meios pacíficos, a situação na Ucrânia, a dar provas de contenção, a evitar qualquer ato unilateral e qualquer discurso incendiário suscetíveis de aumentar a tensão e a participar plenamente nos esforços internacionais de mediação.

178 Em terceiro lugar, quanto ao princípio da proporcionalidade, há que lembrar que, enquanto princípio geral do direito da União, o mesmo exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando haja que escolher entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados aos objetivos pretendidos (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 205 e jurisprudência aí referida).

179 A esse respeito, a jurisprudência precisa 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 impliquem da sua parte escolhas de natureza política, económica e social, nas quais é chamado a efetuar apreciações complexas. Assim, só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, em relação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v. acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120 e jurisprudência aí referida).

180 No caso, face à importância dos objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas em causa, as consequências negativas que resultam da sua aplicação ao recorrente não são manifestamente desmedidas (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 71, e de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 116).

181 Isto é ainda mais assim quando, na análise do segundo fundamento, se verificou que as medidas restritivas contra o recorrente tinham sido mantidas pelos outros atos recorridos devido ao facto de a sua situação permitir considerar que preenchia as condições para a aplicação do primeiro critério relevante, uma vez que fazia parte das pessoas responsáveis por políticas e ações que comprometiam ou ameaçavam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou a estabilidade ou a segurança na Ucrânia.

182 No que respeita ao caráter necessário das medidas restritivas em causa, há que observar que medidas alternativas e menos restritivas, tais como um sistema de autorização prévia ou uma obrigação de justificação *a posteriori* do uso dos fundos pagos, não permitem atingir com a mesma eficácia os

objetivos prosseguidos, a saber, o exercício de uma pressão sobre os decisores russos responsáveis pela situação na Ucrânia, nomeadamente face à possibilidade de contornar as restrições impostas (v., por analogia, acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 117 e jurisprudência aí referida).

183 Além disso, há que lembrar que o artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, da Decisão 2014/145 e o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 1, e o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 preveem a possibilidade, por um lado, de autorizar a utilização de fundos congelados para fazer face a necessidades essenciais ou satisfazer determinados compromissos e, por outro, de conceder autorizações específicas que permitam descongelar fundos, outros ativos financeiros ou outros recursos económicos.

184 Do mesmo modo, de acordo com o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2014/145, a autoridade competente de um Estado-Membro pode autorizar a entrada das pessoas em causa no seu território, nomeadamente por razões urgentes de ordem humanitária.

185 Por último, a presença do recorrente nas listas em causa não pode ser qualificada de desproporcionada em razão de um alegado caráter potencialmente ilimitado. Com efeito, essas listas são objeto de reapreciação periódica, para serem retiradas as pessoas e entidades que já não preencham os critérios para delas constarem (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 12 de março de 2014, Al Assad/Conselho, T-202/12, EU:T:2014:113, n.º 120 e jurisprudência aí referida).

186 Daí resulta que as restrições dos direitos fundamentais do recorrente que decorrem das medidas restritivas em causa não são desproporcionadas e não podem levar à anulação dos outros atos recorridos.

187 O presente fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

188 À luz de todas estas considerações, há que anular os atos de julho de 2014, na parte em que dizem respeito ao recorrente, e negar provimento ao recurso no restante. Nestas circunstâncias, não é necessário decidir do pedido subsidiário do Conselho (v. n.º 42, último travessão, *supra*), uma vez que não há que anular o Regulamento de Execução 2016/353 na parte respeitante ao recorrente.

Quanto às despesas

189 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes. No caso, é procedente o pedido do recorrente no que respeita à anulação dos atos de julho de 2014, sendo improcedente no que respeita aos outros atos recorridos, pelo que há que decidir que cada parte suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

1) A Decisão 2014/145/PESC do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, conforme alterada pela Decisão 2014/508/PESC do Conselho, de 30 de julho de 2014, e o Regulamento (UE) n.º 269/2014 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, conforme executado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 826/2014 do Conselho, de 30 de julho de 2014, são anulados na parte em que dizem respeito a Arkady Romanovich Rotenberg.

2) **Nega-se provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **Cada parte suportará as suas próprias despesas.**

Berardis Tomljenović Spielmann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de novembro de 2016.

Assinaturas