Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

7 de julho de 2017*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas tendo em conta a situação na Ucrânia — Congelamento de fundos — **Lista das pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento dos fundos e dos recursos económicos** — Manutenção do nome do recorrente na lista — Dever de fundamentação — Direitos de defesa — Direito de propriedade — Direito a exercer uma atividade económica — Proporcionalidade — Desvio de poder — Princípio da boa administração — Erro manifesto de apreciação»

No processo T-215/15,

Mykola Yanovych Azarov, residente em Kiev (Ucrânia), representado por G. Lansky e A. Egger, advogados,

recorrente,

contra

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

recorrido,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão (PESC) 2015/364 do Conselho, de 5 de março de 2015, que altera a Decisão 2014/119/PESC que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2015, L 62, p. 25), e do Regulamento de Execução (UE) 2015/357 do Conselho, de 5 de março de 2015, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 208/2014 que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2015, L 62, p. 1), na medida em que estes atos mantêm o nome do recorrente na lista das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas em causa,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, D. Spielmann e Z. Csehi, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de dezembro de 2016,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O recorrente, Mykola Yanovych Azarov, foi primeiro-ministro da Ucrânia entre 11 de março de 2010 e 28 de janeiro de 2014.

2 O presente processo inscreve-se no âmbito dos processos relativos às medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Ucrânia na sequência da repressão das manifestações na Praça da Independência em Kiev (Ucrânia) em fevereiro de 2014.

3 Em 5 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou a Decisão 2014/119/PESC que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2014, L 66, p. 26). Na mesma data, o Conselho adotou o Regulamento (UE) n.º 208/2014 que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2014, L 66, p. 1) (a seguir, conjuntamente, «atos de março de 2014»).

4 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2014/119 dispõe:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo de pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos e de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos na Ucrânia, e de pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados, enumerados no 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 proveito.»

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

6 Em conformidade com a Decisão 2014/119, o Regulamento n.º 208/2014 impõe a adoção de medidas de congelamento de fundos e define as modalidades desse congelamento em termos idênticos, em substância, aos da referida decisão.

7 Os nomes das pessoas visadas pelos atos de março de 2014 constam da lista, idêntica, que figura no anexo da Decisão e no Anexo I do Regulamento n.º 208/2014 (a seguir «lista») com, designadamente, a justificação da sua inclusão.

8 O nome do recorrente foi incluído na lista com os dados de identificação «Primeiro-Ministro da Ucrânia até janeiro de 2014» e a justificação seguinte:

«Sujeito a inquérito na Ucrânia por implicação em crimes relacionados com a espoliação de fundos do Estado ucraniano e a sua transferência ilegal para fora do país.»

9 Em 6 de março de 2014, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o Aviso à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas na Decisão 2014/119 e no Regulamento n.º 208/2014 (JO 2014, C 66, p. 1). Segundo este aviso, «[e]stas pessoas podem enviar ao Conselho um requerimento, acompanhado de documentação justificativa, para que seja reapreciada a decisão de as incluir na lista».

10 Em 12 de maio de 2014, o recorrente interpôs um recurso que tinha por objeto um pedido de anulação da Decisão 2014/119 e do Regulamento n.º 208/2014. Esse recurso foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça sob o número T-331/14.

11 Em 29 de janeiro de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/143, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2015, L 24, p. 16), e o Regulamento (UE) 2015/138, que altera o Regulamento n.º 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1) (a seguir, conjuntamente, «atos de janeiro de 2015»).

12 A Decisão 2015/143 precisou, a partir de 31 de janeiro de 2015, os critérios de designação das pessoas visadas pelo congelamento de fundos. Em especial, o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119 foi substituído pelo seguinte texto:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo de pessoas identificadas como responsáveis por desvios de fundos estatais ucranianos e de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos na Ucrânia, e de pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados, enumerados no anexo.

Para efeitos da presente decisão, as pessoas identificadas como responsáveis por desvios de fundos estatais ucranianos incluem as pessoas sujeitas a inquérito pelas autoridades ucranianas:

a) por desvios de fundos ou ativos públicos ucranianos, ou por serem cúmplices nesses desvios; ou

b) por abuso de poder por parte de titular de cargo público para obter, para si ou para outrem, vantagem injustificada, lesando desse modo os fundos ou ativos públicos ucranianos, ou por serem cúmplices nesse abuso.»

13 O Regulamento 2015/138 alterou o Regulamento n.º 208/2014 em conformidade com a Decisão 2015/143.

14 Por carta de 2 de fevereiro de 2015, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de manter as medidas restritivas a seu respeito e enviou-lhe um documento [*confidencial*] [1] datado de 10 de outubro de 2014 (a seguir «carta de 10 de outubro de 2014»), informando-o da possibilidade de apresentar observações. Por carta de 18 de fevereiro de 2015, o recorrente apresentou as suas observações.

15 Em 5 de março de 2015, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2015/364, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2015, L 62, p. 25) e o Regulamento de Execução (UE) 2015/357, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1) (a seguir, conjuntamente, «atos impugnados»).

16 A Decisão 2015/364 alterou o artigo 5.º da Decisão 2014/119, prorrogando as medidas restritivas, no que respeita ao recorrente, até 6 de março de 2016. Em consequência, a lista foi substituída em conformidade com os atos impugnados.

17 Na sequência dessas alterações, o nome do recorrente foi mantido na lista com os dados de identificação «Primeiro-Ministro da Ucrânia até janeiro de 2014» e a nova justificação seguinte:

«Sujeito a ação penal pelas autoridades ucranianas por desvio de fundos ou ativos públicos ucranianos».

18 Por carta de 6 de março de 2015, o Conselho informou o recorrente da manutenção das medidas restritivas a seu respeito.

1 — Dados confidenciais ocultados.

Factos posteriores à interposição do recurso

19 Com o seu acórdão de 28 de janeiro de 2016, Azarov/Conselho (T-331/14, EU:T:2016:49), o Tribunal Geral anulou a Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014, na parte em que visam o recorrente.

20 Em 4 de março de 2016, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2016/318, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2016, L 60, p. 76), e o Regulamento de Execução (UE) 2016/311, que dá execução ao Regulamento n.º 208/2014 (JO 2016, L 60, p. 1). Estes atos prorrogam as medidas restritivas, designadamente no que respeita ao recorrente, até 6 de março de 2017.

21 A Decisão 2016/318 e o Regulamento de Execução 2016/311 são objeto de um novo recurso, interposto pelo recorrente no Tribunal Geral em 27 de abril de 2016 (processo T-190/16, Azarov/Conselho).

Tramitação processual e pedidos das partes

22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de abril de 2015, o recorrente interpôs o presente recurso. Apresentou igualmente um pedido de tramitação acelerada ao abrigo do artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

23 Por decisão de 28 de maio de 2015, o Tribunal Geral (Nona Secção) indeferiu o pedido de tramitação acelerada.

24 Em 7 de julho de 2015, o Conselho apresentou a contestação. Em 8 de julho de 2015, apresentou também um pedido fundamentado em conformidade com o artigo 66.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, para que o conteúdo de determinados anexos da contestação não seja citado nos documentos do presente processo aos quais o público tem acesso. O recorrente comunicou as suas objeções ao pedido de tratamento confidencial.

25 A réplica e a tréplica foram apresentadas, respetivamente, pelo recorrente, em 27 de agosto de 2015, e pelo Conselho, em 12 de outubro de 2015.

26 Em 14 de outubro de 2015, o Conselho apresentou um pedido fundamentado em conformidade com o artigo 66.º do Regulamento de Processo, para que o conteúdo de um anexo da petição e de um anexo da tréplica não seja citado nos documentos do presente processo aos quais o público tem acesso.

27 Tendo a composição das secções do Tribunal Geral sido alterada, o juiz-relator foi afetado à Sexta Secção, à qual o presente processo foi, consequentemente, atribuído.

28 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

29 As partes foram ouvidas em alegações e nas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 15 de dezembro de 2016.

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

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

— ordenar certas medidas de organização do processo;

— condenar o Conselho nas despesas.

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

— negar provimento ao recurso;

— a título subsidiário, declarar que os efeitos da Decisão 2015/364 se mantêm até à produção de efeitos da anulação parcial do Regulamento de Execução 2015/357;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

32 O recorrente invoca cinco fundamentos de recurso relativos, o primeiro, a uma violação do dever de fundamentação, o segundo, a uma violação dos direitos fundamentais, o terceiro, a um desvio de poder, o quarto, a uma violação do princípio da boa administração e, o quinto, a um erro manifesto de apreciação.

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

33 Segundo o recorrente, a decisão do Conselho de manter a inclusão do seu nome na lista não está fundamentada. Em especial, as indicações relativas à «justificação» não explicam as razões concretas e específicas nem os elementos de direito e de facto que levaram à aprovação dos atos impugnados e, por conseguinte, não satisfazem as exigências enunciadas na jurisprudência em matéria de fundamentação e de respeito dos direitos de defesa. Além disso, o facto de o Conselho não ter comunicado as referidas justificações concomitantemente à aprovação das medidas restritivas nem logo que possível após a aprovação das mesmas constitui uma violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

34 O recorrente também alega que a justificação dos atos impugnados, que indica que está «[s]ujeito a ação penal», não está correta, uma vez que a ação penal que impende sobre ele se encontra ainda numa fase inicial. Por outro lado, a imputação ao recorrente de um desvio de fundos é infundada. Com efeito, não decorre do documento no qual o Conselho se baseou que os factos aí expostos constituem um desvio de fundos.

35 Na réplica, o recorrente critica ainda o Conselho por se ter limitado a reproduzir o referido nos documentos provenientes das autoridades ucranianas, sem fazer uma apreciação autónoma.

36 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

37 Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados».

38 Por força do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados, o direito a uma boa administração compreende nomeadamente a «obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões».

39 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta deve ser adaptada à natureza do ato recorrido e ao contexto em que o mesmo foi adotado. Deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, de maneira a permitir ao interessado conhecer as razões da medida adotada e ao tribunal competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto (v. acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 94 e jurisprudência aí referida).

40 Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE e do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais deve ser apreciada à luz não apenas da sua redação, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Assim, por um lado, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tenha ocorrido num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida tomada a seu respeito. Além disso, o grau de precisão da fundamentação de um ato deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que deve ser adotado (v. acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 95 e jurisprudência aí referida).

41 Em particular, a fundamentação de uma medida de congelamento de fundos não pode, em princípio, consistir apenas numa formulação geral e estereotipada. Com as reservas enunciadas acima no n.º 40, tal medida deve, pelo contrário, indicar as razões específicas e concretas que levam o Conselho a considerar que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v. acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 96 e jurisprudência aí referida).

42 Importa igualmente recordar que o dever de fundamentar um ato 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 os motivos em que ele assenta. Se esses motivos estiverem feridos de erro, viciam a legalidade material do ato, mas não a sua fundamentação, que pode ser suficiente expressando embora motivos errados (acórdãos de 22 de março de 2001, França/Comissão, C-17/99, EU:C:2001:178, n.º 35, e de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.ºs 60 e 61).

43 No caso em apreço, recorde-se que a justificação da inclusão do nome do recorrente na lista, conforme alterada quando da sua manutenção pelos atos impugnados (v. n.º 17, *supra*), é específica e concreta e enuncia os elementos que constituem o fundamento da referida manutenção, a saber, a circunstância de estar sujeito a uma ação penal instaurada pelas autoridades ucranianas por desvio de fundos ou ativos públicos ucranianos.

44 Além disso, a manutenção das medidas restritivas a respeito do recorrente ocorreu num contexto conhecido deste, que tinha tomado conhecimento, quando da troca de correspondência com o Conselho, da carta de 10 de outubro de 2014, na qual este fundamentou a manutenção das referidas medidas (v., neste sentido, acórdãos de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.ºs 53 e 54 e jurisprudência aí referida, e de 6 de setembro de 2013, Bank Melli Iran/Conselho, T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, n.º 88). Nesta carta estão indicados [*confidencial*]. Por outro lado, o referido contexto comporta também a troca de correspondência entre o recorrente e o Conselho no âmbito do processo que deu origem ao acórdão de 28 de janeiro de 2016, Azarov/Conselho (T-331/14, EU:T:2016:49).

45 À luz do que precede, há que concluir que os atos impugnados enunciam de forma juridicamente suficiente os elementos de direito e de facto que constituem, segundo o autor, o seu fundamento.

46 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos argumentos do recorrente.

47 Em primeiro lugar, quanto ao caráter pretensamente estereotipado da justificação da inclusão, há que recordar que, embora as considerações que figuram nessa justificação sejam as mesmas com base nas quais as outras pessoas singulares referidas lista foram submetidas a medidas restritivas, destinam-se todavia a descrever a situação concreta do recorrente, que, à semelhança de outras pessoas, foi, segundo o Conselho, objeto de processos judiciais que apresentam uma ligação com investigações sobre desvio de fundos públicos na Ucrânia (v., neste sentido, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 115).

48 Em segundo lugar, quanto à divergência entre a fundamentação que consta nos atos impugnados e a que consta nos atos de março de 2014, há que constatar, como sublinha o Conselho, que, uma vez que a fundamentação dos atos impugnados é suficiente, a circunstância de outros atos conterem uma fundamentação ligeiramente diferente não pode constituir um motivo de ilegalidade dos atos impugnados.

49 Em terceiro lugar, quanto à alegação do recorrente de que a fundamentação que figura nos atos impugnados se afasta dos elementos que figuram na carta de 10 de outubro de 2014, importa constatar que esta carta faz referência a [*confidencial*]. O facto de esta carta fazer também referência a [*confidencial*] não é pertinente em relação à pretensa violação do dever de fundamentação.

50 Por último, quanto aos argumentos do recorrente relativas à credibilidade da fundamentação, há que constatar que não se inserem no mérito da fundamentação, pelo que, em conformidade com a jurisprudência acima recordada no n.º 42, serão examinados a seguir no âmbito quinto fundamento.

51 Tendo em conta as considerações que precedem, o primeiro fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa

52 Este fundamento divide-se em quatro partes, relativas, respetivamente, à violação do direito de propriedade, à violação do direito de exercer uma atividade económica, ao caráter desproporcionado das medidas restritivas em causa e à violação dos direitos de defesa.

53 Importa examinar em primeiro lugar a quarta parte, relativa à violação dos direitos de defesa, e depois, sucessivamente, as relativas à violação do direito de propriedade, à violação do direito de exercer uma atividade económica e ao caráter desproporcionado das medidas restritivas em causa.

Quanto à quarta parte, relativa à violação dos direitos de defesa

54 O recorrente critica, em substância, o Conselho por ter violado o seu direito de ser ouvido, na medida em que lhe comunicou informações que não eram suficientemente precisas para lhe permitir dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos invocados contra si. Mais especificamente, afirma que a carta de 10 de outubro de 2014 continha considerações vagas e gerais e não satisfazia as exigências de uma proteção jurisdicional efetiva. Além disso, o Conselho não teve em conta as considerações do recorrente destinadas a demonstrar que não podia ter cometido as infrações que lhe eram imputadas. Acresce que o Conselho também não teve em conta as numerosas violações da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), perpetradas pelas autoridades ucranianas.

55 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

56 Importa recordar, antes de mais, que o direito fundamental ao respeito dos direitos de defesa durante o processo que precede a adoção de uma medida restritiva está expressamente consagrado no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta (v., neste sentido, acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 66).

57 No caso de uma decisão subsequente de congelamento de fundos pela qual o nome de uma pessoa ou de uma entidade que já figura na lista das pessoas e entidades cujos fundos são congelados é aí mantido, a adoção dessa decisão deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos

elementos que lhe são imputados, bem como da oportunidade concedida à pessoa ou à entidade em causa de ser ouvida (v., neste sentido, acórdão de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, n.º 62).

58 Este direito de ser ouvido previamente deve ser respeitado quando o Conselho tenha invocado novos elementos contra a pessoa visada pela medida restritiva e cujo nome é mantido na lista em causa (acórdãos de 18 de junho de 2015, Ipatau/Conselho, C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 26, e de 13 de setembro de 2013, Makhlouf/Conselho, T-383/11, EU:T:2013:431, n.º 43).

59 No caso em apreço, deve observar-se que o artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão 2014/119 e o artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 208/2014 preveem que o Conselho comunique a sua decisão à pessoa singular ou coletiva, à entidade ou ao organismo em causa, incluindo os motivos da sua inclusão na lista, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer pela publicação de um aviso, dando-lhe a possibilidade de apresentar observações. Sendo apresentadas observações ou novos elementos de prova substanciais, o Conselho procede à reapreciação da sua decisão e informa em conformidade a pessoa, entidade ou organismo em causa. Além disso, de acordo com o artigo 5.º, terceiro parágrafo, da referida decisão, esta fica sujeita a reapreciação permanente e, de acordo com o artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 208/2014, a lista é reapreciada periodicamente e, pelo menos, com uma periodicidade de doze meses. Os atos impugnados baseiam-se nestes atos iniciais que são os atos de março de 2014 e têm por efeitos prorrogar o congelamento de fundos após a referida reapreciação da lista pelo Conselho.

60 A este respeito, há que salientar, tendo em conta o princípio jurisprudencial acima exposto no n.º 58, que o Conselho, quando manteve o nome do recorrente na lista, invocou elementos novos que não tinham ainda sido comunicados ao recorrente na sequência da inclusão inicial do seu nome.

61 Com efeito, por um lado, a fundamentação dos atos impugnados não coincide com a da primeira inclusão do nome do recorrente (v. n.ºs 8 e 17, *supra*). Por outro lado, o Conselho baseia-se em elementos de prova novos, a saber, a carta de 10 de outubro de 2014.

62 Por conseguinte, o Conselho era obrigado a ouvir o recorrente antes de adotar os referidos atos.

63 Resulta dos autos do processo que, na sua carta de 2 de fevereiro de 2015, o Conselho, após ter chamado a atenção do recorrente para o facto de o critério de designação ter sido alterado pelos atos de janeiro de 2015 (v. n.ºs 12 e 13, *supra*), juntos à carta, e após ter examinado os argumentos do recorrente que lhe foram dados a conhecer, informou este último de que tencionava manter as medidas restritivas a seu respeito. Assim, fez referência à carta de 10 de outubro de 2014, junta à carta de 2 de fevereiro de 2015, como elemento de prova justificativo da inclusão do nome do recorrente na lista e, por último, deu-lhe a possibilidade de formular observações. Por carta de 18 de fevereiro de 2015, o recorrente escreveu efetivamente ao Conselho, submetendo-lhe elementos de prova complementares em apoio do seu pedido de reapreciação da inclusão do seu nome.

64 Além disso, imediatamente após a adoção dos atos impugnados, por correspondência de 6 de março de 2015, o Conselho respondeu às observações do recorrente formuladas na carta de 18 de fevereiro de 2015, rejeitando-as. Por outro lado, o Conselho transmitiu-lhe os atos impugnados e deu-lhe a possibilidade de formular observações ulteriores. Por carta de 27 de março de 2015, o Conselho também deu seguimento ao pedido do recorrente, contido na mensagem de correio eletrónico de 9 de março de 2015, de ter acesso a certos documentos do Conselho.

65 À luz destas circunstâncias, há que concluir que o Conselho cumpriu as suas obrigações relativas ao respeito dos direitos de defesa do recorrente durante o procedimento que conduziu à adoção dos atos impugnados. Com efeito, não se pode deixar de constatar que o recorrente teve acesso às informações

e aos elementos de prova que fundamentaram a manutenção das medidas restritivas a seu respeito e que este pôde formular, em tempo útil, observações e interpor o presente recurso invocando elementos pertinentes dos autos para a sua defesa.

66 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos outros argumentos invocados pelo recorrente.

67 Primeiro, importa salientar que, como observa o Conselho, as alegações do recorrente relativas à natureza vaga ou insuficientemente precisa das informações que lhe foram comunicadas estão relacionadas mais concretamente com uma pretensa violação do dever de fundamentação da parte do Conselho. Por conseguinte, a este respeito, há que remeter para as considerações acima desenvolvidas no âmbito da apreciação do primeiro fundamento.

68 Segundo, quanto aos argumentos do recorrente relativos à pretensa violação dos seus direitos de defesa pelas autoridades ucranianas, deve observar-se, à semelhança do Conselho, que o recorrente não pode invocar uma pretensa violação dos referidos direitos ou qualquer outra irregularidade, no âmbito de processos pendentes na Ucrânia, para alegar uma violação dos seus direitos de defesa no âmbito do procedimento que levou o Conselho a prorrogar as medidas restritivas em causa, uma vez que a violação dos direitos de defesa só se pode referir a uma violação desses direitos pelas instituições da União Europeia. Além disso, quanto, mais especificamente, à pretensa ilegalidade da recusa de acesso aos autos estabelecida por decisão do Tribunal de Distrito de Petchersk (Kiev) de 5 de março de 2015, basta declarar que essa decisão judicial foi proferida no próprio dia da aprovação dos atos impugnados e que, por isso, não pode ter nenhuma incidência na legalidade dos mesmos.

69 Terceiro, quanto ao argumento relativo ao facto de o Conselho se ter contentado com a informação recebida [*confidencial*], sem ter pedido informação complementar, tendo em conta os elementos que lhe tinham sido submetidos pelo recorrente, há que salientar que tal argumento não implica que o recorrente não tenha tido a possibilidade de expor o seu ponto de vista e, por conseguinte, não pode constituir uma violação dos direitos de defesa deste.

70 Aliás, na medida em que este argumento deve ser entendido no sentido de que invoca, em substância, um erro manifesto de apreciação do Conselho, atendendo aos elementos de prova que tinha à sua disposição, importa examiná-lo a seguir no âmbito do quinto fundamento.

71 Vistas as considerações precedentes, há que rejeitar a quarta parte do segundo fundamento.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do direito de propriedade

72 O recorrente entende que os atos impugnados infringem o seu direito de propriedade, consagrado no artigo 17.º, n.º 1, da Carta. Na sua opinião, o congelamento de fundos que lhe foi imposto equivale a uma expropriação de facto, o que resulta, aliás, da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. As restrições impostas pelos atos impugnados, na medida em que assentam em simples afirmações, foram adotadas sem as garantias processuais previstas pelo direito da União. Segundo o recorrente, o Conselho não provou que, quando da aprovação dos atos impugnados, já era objeto de ação penal pelos factos indicados na justificação. Por conseguinte, não se pode considerar que a restrição ao direito de propriedade do recorrente é «prevista por lei», na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Além disso, o Conselho não provou a existência dos requisitos que permitem justificar restrições aos direitos fundamentais.

73 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

74 Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da Carta:

«Todas as pessoas têm o direito de usufruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.»

75 Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, por um lado, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e, por outro, na 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.

76 Segundo a jurisprudência, uma medida de congelamento de fundos comporta incontestavelmente uma restrição à fruição do direito de propriedade (v., neste sentido, acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 358).

77 No caso em apreço, é verdade que o direito de propriedade do recorrente é restringido, uma vez que não pode, nomeadamente, dispor dos seus fundos situados no território da União, salvo mediante autorizações especiais, e que nenhum fundo nem nenhum recurso económico pode ser posto, direta ou indiretamente, à sua disposição. Na medida em que os atos impugnados tiveram por efeito prorrogar o congelamento de fundos do recorrente até 6 de março de 2016, restringiram necessariamente o exercício do direito de propriedade do recorrente até esta data.

78 Contudo, o direito de propriedade, conforme protegido pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta, não constitui uma prerrogativa absoluta e pode, consequentemente, ser objeto de limitações, nas condições enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 195 e jurisprudência aí referida).

79 Ora, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, para ser conforme com o direito da União, uma restrição ao exercício do direito de propriedade deve responder a três requisitos.

80 Primeiro, a limitação deve estar «prevista na lei». Por outras palavras, a medida em causa deve ter uma base legal. Segundo, deve visar um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União. Entre estes objetivos figuram os prosseguidos no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC) e referidos no artigo 21.º, n.º 2, TUE. Terceiro, a limitação não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional ao objetivo prosseguido. Por outro lado, o «conteúdo essencial», isto é, a substância, do direito ou da liberdade em causa, não deve ser afetado (v. acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.ºs 197 a 200 e jurisprudência aí referida).

81 No presente caso, cada um destes três requisitos está preenchido.

82 Com efeito, em primeiro lugar, a restrição está «prevista na lei», já que a manutenção do nome do recorrente na lista corresponde ao critério de inclusão previsto, inicialmente, no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119, conforme alterado pela Decisão 2015/143, que os atos impugnados não alteraram, e que remete para a existência de uma ação penal instaurada contra a pessoa visada pelos factos de desvio de fundos públicos.

83 Em segundo lugar, há que constatar que os atos impugnados são conformes com o objetivo, previsto no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, como resulta do considerando 2 da Decisão 2014/119, segundo o qual as medidas restritivas em causa visam consolidar e apoiar o Estado de direito na Ucrânia. Deste

modo, estes atos inscrevem-se no quadro de uma política de apoio às autoridades ucranianas, destinada a favorecer a estabilidade tanto política como económica da Ucrânia e, mais especificamente, ajudar as autoridades deste país no combate ao desvio de fundos públicos.

84 Em terceiro lugar, quanto à proporcionalidade da ingerência no direito de propriedade do recorrente, há que recordar que o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos (v. acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho, C-220/14 P, EU:C:2015:147, n.º 205 e jurisprudência aí referida).

85 Ora, resulta da jurisprudência que os inconvenientes ocasionados pelas medidas restritivas não são desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos, tendo em conta, por um lado, que essas medidas apresentam, por natureza, um caráter temporário e reversível e, por conseguinte, não afetam o «conteúdo essencial» do direito de propriedade e, por outro, que podem ser derrogadas para cobrir necessidades fundamentais, despesas judiciais ou ainda despesas extraordinárias das pessoas visadas (v., neste sentido, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, EU:T:2014:93, n.º 209 e jurisprudência aí referida).

86 Acresce que, por um lado, as medidas restritivas em causa contribuem eficazmente para facilitar a verificação de desvios de fundos públicos na Ucrânia, para além de facilitar a sua restituição, e, por outro, o recorrente não invoca nenhum argumento suscetível de demonstrar que as referidas medidas não são adequadas ou que houve outras medidas menos restritivas para atingir os objetivos pretendidos.

87 Por conseguinte, há que rejeitar também a primeira parte do segundo fundamento.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do direito de exercer uma atividade económica

88 Segundo o recorrente, os atos impugnados violam o artigo 1.º da Carta, que abrange a liberdade de exercer uma atividade económica ou comercial, a liberdade contratual e a livre concorrência. Na medida em que estes atos preveem não só o congelamento de fundos, mas também de todos os recursos económicos, tornam praticamente impossível o exercício de uma atividade empresarial. Estas medidas são, assim, desproporcionadas face aos objetivos prosseguidos, uma vez que, quando da aprovação desses atos, o Estado de direito na Ucrânia já não estava ameaçado, designadamente, pelo recorrente, que já não exercia funções políticas e se encontrava no estrangeiro.

89 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

90 Nos termos do artigo 16.º da Carta, «[é] reconhecida a liberdade de empresa, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais».

91 Resulta da jurisprudência que, embora as medidas restritivas sejam suscetíveis de ter consequências negativas consideráveis e uma incidência importante na vida profissional da pessoa em causa, visam apenas a congelar os seus bens e fazem-no a título provisório. Deste modo, não têm por objetivo imediato impedir que a pessoa em causa exerça atividades industriais ou comerciais com fins lucrativos na União (v. acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 253 e jurisprudência aí referida). De resto, o recorrente não apresentou nenhum elemento concreto para demonstrar que exerce, ou que tem a intenção de exercer, uma atividade económica na União ou que o congelamento dos seus fundos prejudica atividades económicas existentes.

92 Em todo o caso, no que respeita à liberdade de exercer uma atividade económica, o Tribunal de Justiça considerou que, à luz da redação do artigo 16.º da Carta, esta liberdade pode ser sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, restrições ao exercício da atividade económica (v. acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 123 e jurisprudência aí referida).

93 No caso em apreço, admitindo que as medidas controvertidas restringem efetivamente os direitos económicos invocados pelo recorrente, primeiro, há que constatar que tal restrição, imposta por uma disposição de alcance geral da Decisão 2014/119, está prevista por lei (v. n.º 82, *supra*).

94 Segundo, esta restrição responde ao objetivo de interesse geral prosseguido pelas medidas controvertidas (v. n.º 83, *supra*).

95 Terceiro, tal restrição não pode ser considerada desmesurada face a esse objetivo. A este respeito, importa salientar que o recorrente não invoca nenhum elemento suscetível de pôr em causa a proporcionalidade de tal restrição. Não alega, designadamente, que exista uma medida menos restritiva do que a medida controvertida, que seria, no entanto, adequada para realizar os objetivos prosseguidos pelos atos impugnados (v., neste sentido, acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 257 e jurisprudência aí referida).

96 Vistas as considerações precedentes, há que rejeitar a segunda parte do segundo fundamento.

Quanto à terceira parte, relativa ao caráter desproporcionado das medidas restritivas

97 Segundo o recorrente, a imposição das medidas restritivas é desproporcionada na medida em que o montante dos ativos congelados não está limitado nem relacionado com a finalidade das referidas medidas. Com efeito, no caso em apreço, nem o montante dos recursos do Estado afetados pela infração imputada nem o montante dos ativos ou dos recursos económicos congelados foram determinados. O recorrente entende que, uma vez que as considerações do Conselho se referem às dificuldades de implementação de uma restrição, não podem ser justificadas. Por último, o recorrente recorda que incumbe ao Conselho demonstrar o caráter proporcionado das medidas.

98 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

99 Importa recordar que o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa. Assim, quando haja uma escolha entre várias medidas adequadas, deve recorrer-se à menos restritiva e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente 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).

100 Ora, como alega acertadamente o Conselho, importa salientar que, não havendo decisão judicial que se pronuncia sobre o mérito das acusações que impendem sobre o recorrente na Ucrânia, o Conselho não podia, na data em que os atos impugnados foram adotados, conhecer a natureza nem indicar ele próprio o *quantum* dos fundos públicos pretensamente desviados. Por conseguinte, o Conselho não estava em condições de distinguir os ativos suscetíveis de terem entrado no património do recorrente na sequência de tais desvios dos restantes bens que compõem o património do recorrente. Nestas condições, nada permitia ao Conselho tomar uma decisão que impusesse, a título de exemplo, um congelamento parcial dos fundos do recorrente.

101 Por outro lado, a este respeito, importa também salientar que, mesmo admitindo que o recorrente sustenta que não se justificava um congelamento de fundos para além do valor dos bens pretensamente desviados, como resulta das informações de que dispunha o Conselho, por um lado, [*confidencial*] dão apenas uma indicação do valor dos ativos que foram desviados e, por outro, qualquer tentativa destinada a delimitar o montante dos fundos congelados seria, como sublinha acertadamente o Conselho, extremamente difícil, se não impossível, de pôr em prática.

102 Acresce que, como acima recordado no n.º 85, por um lado, as medidas controvertidas apresentam, por natureza, um caráter temporário e reversível e, por conseguinte, não afetam o «conteúdo essencial» do direito de propriedade e, por outro, podem ser derrogadas para cobrir necessidades fundamentais, despesas judiciais ou ainda despesas extraordinárias das pessoas visadas.

103 À luz de tudo quanto precede, há que rejeitar a terceira parte do segundo fundamento e, consequentemente, o segundo fundamento no seu todo.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um desvio de poder

104 O recorrente alega que o Conselho tomou medidas restritivas a seu respeito sem dispor de provas dos factos invocados a título da justificação da manutenção do seu nome na lista. Em seu entender, há um desvio de poder mesmo quando o objetivo prosseguido é legítimo, mas o resultado do ato não serve para atingir esse objetivo. O congelamento de ativos não permite atingir o objetivo de consolidar e apoiar o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos na Ucrânia, nem em geral nem no que respeita ao recorrente, uma vez que este já não exercia nenhuma função política quando da aprovação dos atos impugnados. Além disso, mesmo vários meses depois da imposição das referidas medidas, as autoridades ucranianas não apresentaram provas justificativas da inclusão do nome do recorrente na lista. Por último, alega que, nas circunstâncias do caso concreto, as medidas em causa não ajudam as autoridades ucranianas a recuperar os fundos públicos desviados.

105 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

106 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, um ato só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido aprovado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

107 No caso em apreço, importa recordar que os atos de março de 2014, na sua formulação inicial e conforme alterados pelos atos de janeiro de 2015 e pelos atos impugnados, preveem medidas restritivas contra pessoas identificadas como responsáveis pelo desvio de fundos do Estado ucraniano, a fim de apoiar o Estado de direito na Ucrânia.

108 Como já acima referido no n.º 83, importa declarar, por um lado, que o objetivo prosseguido pela Decisão 2014/119 corresponde a um dos objetivos enunciados no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, que prevê que a União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de, designadamente, consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional, e, por outro, que tal objetivo pode ser atingido através das medidas controvertidas.

109 Em especial, tal objetivo pode ser atingido através de um congelamento de fundos cujo âmbito de aplicação é, como no caso em apreço, restringido às pessoas identificadas como responsáveis pelo desvio de fundos do Estado ucraniano e aos seus associados, ou seja, a pessoas cujos comportamentos

são suscetíveis de ter comprometido o bom funcionamento das instituições públicas e dos organismos a elas ligados (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 92; de 28 de maio de 2013, Chiboub/Conselho, T-188/11, não publicado, EU:T:2013:274, n.º 53; e de 2 de abril de 2014, Ben Ali/Conselho, T-133/12, não publicado, EU:T:2014:176, n.º 70).

110 Além disso, o recorrente não demonstrou que, ao adotar os atos impugnados ou os atos de março de 2014, conforme alterados pelos atos de janeiro de 2015, o Conselho prosseguia principalmente uma finalidade que não a de consolidar e apoiar o Estado de direito na Ucrânia.

111 Com efeito, em primeiro lugar, importa constatar, à semelhança do Conselho, que a pretensa inexistência de provas concretas justificativas da manutenção do nome do recorrente na lista não é pertinente, porquanto a questão de saber se as medidas restritivas assentam numa base factual suficientemente sólida não tem nenhuma incidência na questão de saber se o Conselho agiu para fins diferentes dos invocados e se tentou eludir o procedimento previsto para a aprovação de medidas restritivas.

112 Em segundo lugar, quanto ao argumento de que o objetivo prosseguido pelos atos impugnados, a saber, o de consolidar e apoiar o Estado de direito na Ucrânia, não pode ser realizado no que se refere ao recorrente, uma vez que este já não exerce funções políticas nesse país, importa recordar que o referido objetivo engloba também a ajuda às autoridades ucranianas para recuperar os fundos públicos desviados e que os atos impugnados contribuem para a realização de tal objetivo (v. n.º 86, *supra*), e isto independentemente da questão de saber se o recorrente exerce ainda funções políticas no governo ucraniano.

113 Por conseguinte, o terceiro fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da boa administração

114 O recorrente sustenta que os atos impugnados violam em vários sentidos o princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta. Este princípio compreende, antes de mais, o direito de ser ouvido, que inclui o direito de o interessado ser informado da abertura de um processo e do objeto deste, bem como a possibilidade de apresentar observações sobre os elementos de facto e de direito. Isso implica que a autoridade competente deve ter em conta essas observações para tomar a sua decisão, devendo qualquer exceção ser interpretada de forma estrita. O direito de ser ouvido implica ainda o direito a um tratamento imparcial, que impede o Conselho de aplicar medidas restritivas com base em dados recolhidos unilateralmente.

115 Em seguida, segundo o recorrente, foi violado neste caso o direito a um tratamento equitativo, que decorre do princípio da boa administração, uma vez que o motivo indicado para a manutenção do seu nome na lista não é corroborado pelos factos. Por conseguinte, não houve um procedimento imparcial, porquanto o Conselho juntou ao processo, sem realizar um inquérito, correspondências provenientes de um Estado terceiro.

116 Por último, o recorrente alega que o princípio da boa administração requer uma instrução séria e cuidadosa dos factos, o que não foi feito neste caso. Além disso, a circunstância de o Conselho se ter abstido de verificar os factos e o direito ucraniano, sobretudo à luz dos elementos que lhe foram apresentados, demonstra a parcialidade deste e o tratamento injusto de que o recorrente foi objeto.

117 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

118 Há que observar que, no âmbito do presente fundamento, o recorrente invoca a violação do princípio da boa administração, fazendo referência a uma série de direitos, como o direito de ser ouvido, que inclui o direito de o interessado ser informado da abertura de um processo e do objeto deste e apresentar observações sobre os elementos de facto e de direito, e a certas obrigações, como a obrigação de a administração fundamentar os atos, estabelecer cuidadosamente os factos, e a obrigação de imparcialidade e de tratamento equitativo.

119 Ora, a maior parte das pretensas violações destes direitos já foram invocadas pelo recorrente no âmbito do primeiro e segundo fundamentos. Tendo em conta o facto de que o recorrente não apresenta argumentos específicos, não é necessário proceder a um reexame destas alegações no contexto do presente fundamento.

120 Quanto, mais especificamente, à alegação relativa à pretensa violação da obrigação de imparcialidade e de tratamento equitativo, na medida em que o recorrente baseia o seu argumento na alegação de que o motivo invocado para as medidas restritivas «não é corroborado pelos factos requeridos», há que precisar que será examinado, em substância, no âmbito da apreciação do quinto fundamento. Na medida em que o recorrente baseia a sua alegação na circunstância de que o Conselho «juntou ao processo, sem realizar um inquérito, correspondências provenientes de Estados terceiros», importa recordar que o Conselho, quando da aprovação dos atos impugnados, dispunha da carta de 10 de outubro de 2014 e das observações do recorrente, e que decidiu manter o nome do recorrente na lista tendo em conta estes dois elementos. Por conseguinte, o Conselho não cometeu um erro ao decidir manter o nome do recorrente na lista com base nos referidos elementos. Além disso, resulta da jurisprudência que o Conselho não está obrigado a proceder sistematicamente às suas próprias investigações ou a fazer verificações para obter precisões suplementares, quando se baseia em elementos prestados pelas autoridades de um país terceiro para tomar medidas restritivas em relação a pessoas que são originárias desse país e que são objeto de processos judiciais no mesmo (v., neste sentido, acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 175).

121 Por último, quanto à pretensa violação da obrigação de estabelecer cuidadosamente os factos, saliente-se que o recorrente não sustentou a sua argumentação. Na medida em que esta alegação deve ser entendida no sentido de que visa criticar a atitude do Conselho de não ter efetuado um inquérito mais aprofundado e de se ter contentado com a carta de 10 de outubro de 2014, está relacionado com o quinto fundamento, relativo ao erro manifesto de apreciação, e será, por conseguinte tratado no âmbito da respetiva apreciação.

122 À luz das considerações precedentes, cabe rejeitar o quarto fundamento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação

123 O recorrente alega que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao decidir prorrogar as medidas restritivas em causa com fundamento na carta de 10 de outubro de 2014, uma vez que esta carta mais não é do que uma tentativa vã de congeminar uma infração que lhe possa ser imputada.

124 Segundo o recorrente, os atos impugnados comportam apenas justificações muito vagas e sucintas. O Conselho devia ter apresentado informações suplementares mais concretas em vez de se limitar aos motivos que figuram na lista.

125 Além disso, o recorrente invoca vários elementos com vista a demonstrar que não poderia ter cometido um desvio de fundos públicos do orçamento do Estado ucraniano [*confidencial*].

126 Em primeiro lugar, a decisão [*confidencial*] foi por conseguinte legal. Em segundo lugar, enquanto primeiro-ministro, o recorrente não tinha competência para cometer a infração que lhe é imputada pelas autoridades ucranianas. Em todo o caso, resulta de uma sentença de um órgão jurisdicional ucraniano, transitada em julgado, que a utilização dos fundos estatais para [*confidencial*] era legal. Em terceiro lugar, a sentença do Tribunal Administrativo de Distrito de Kiev tinha anteriormente declarado que [*confidencial*]. Por conseguinte, nenhum recurso do Estado foi desviado. Por outro lado, as próprias empresas envolvidas confirmaram que os fundos do orçamento foram utilizados em conformidade com a sua finalidade. Em quarto lugar, não houve acordo secreto. Em quinto lugar, o Conselho não respeito as obrigações de verificar com cuidado que a regulamentação pertinente da Ucrânia assegurava uma proteção dos seus direitos de defesa e uma tutela jurisdicional efetiva e que a inclusão do seu nome na lista tinha sido efetuada com uma base factual suficientemente sólida.

127 Na réplica, o recorrente alega, antes de mais, que, mesmo admitindo que [*confidencial*] — facto do qual o Conselho não dispõe, aliás, de prova — tenha sido efetuada, isso não basta para satisfazer as exigências de uma instrução séria dos factos. Além disso, ao invocar a possibilidade de o recorrente contestar, no âmbito da ação penal na Ucrânia, a veracidade das suspeitas a seu respeito, o Conselho não negou a possibilidade de aplicar o princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 48.º da Carta.

128 Além disso, o recorrente insiste no facto de que, apesar do tempo decorrido depois da abertura do processo, as autoridades ucranianas continuam sem fazer prova da infração de que é suspeito.

129 Em seguida, o recorrente alega que lhe era impossível apresentar as suas observações na Ucrânia, como atestam numerosas decisões judiciais que junta em anexo.

130 Por último, precisa, por um lado, que, contrariamente ao que sustenta o Conselho, pouco importa que tenha sido proferida uma decisão judicial no âmbito de um processo administrativo e não penal, uma vez que a importância destas decisões reside no facto de darem uma resposta jurídica a questões prévias que se colocam durante o processo penal, e, por outro, que, em direito ucraniano, as decisões de segunda instância têm força de caso julgado.

131 O Conselho contesta os argumentos do recorrente.

132 A título liminar, há que salientar que, a partir de 7 de março de 2015, o recorrente foi objeto das novas medidas restritivas introduzidas pelos atos impugnados com base no critério de inclusão enunciado no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119, como precisado na Decisão 2015/143 (v. n.º 12, *supra*). A este respeito, saliente-se que a Decisão 2015/364 constitui uma decisão autónoma, tomada pelo Conselho após uma reapreciação periódica prevista no artigo 5.º, terceiro parágrafo, da Decisão 2014/119.

133 Importa também recordar, por um lado, que este critério dispõe que são adotadas medidas restritivas a respeito das pessoas que tenham sido «identificadas como responsáveis» por atos de desvio de fundos públicos — o que inclui as pessoas «sujeitas a inquérito pelas autoridades ucranianas» por desvios de fundos ou ativos públicos ucranianos — e, por outro, que deve ser interpretado no sentido de que não se destina, de modo abstrato, a nenhum ato de desvio de fundos públicos, mas antes aos atos de desvio de fundos ou ativos públicos suscetíveis de lesar o respeito pelo Estado de direito na Ucrânia (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, Klyuyev/Conselho, T-340/14, EU:T:2016:496, n.º 91).

134 O nome do recorrente foi mantido na lista pelos atos impugnados por ser uma pessoa «[sujeita] a ação penal pelas autoridades ucranianas por desvio de fundos ou ativos públicos (v. n.º 17, *supra*).

135 Consequentemente, importa verificar se a manutenção, pelos atos impugnados, do nome do recorrente na lista foi decidida de maneira imparcial e equitativa pelo Conselho, tendo em conta a apreciação dos elementos de prova na sua posse, o motivo que justifica a referida manutenção e o critério pertinente acima referido.

136 A este respeito, deve recordar-se que, embora o Conselho disponha de uma ampla margem de apreciação quanto aos critérios gerais a tomar em consideração tendo em vista a adoção de medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige que, ao abrigo da fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseou a decisão de incluir ou de manter o nome de uma determinada pessoa numa lista de pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se assegure que essa decisão, que reveste um alcance individual para essa pessoa, assente numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos subjacentes à referida decisão, de modo a que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, mas incida na questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para basear essa mesma decisão, estão fundamentados de modo suficientemente preciso e concreto (v. acórdão de 21 de abril de 2015, Anbouba/Conselho, C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.ºs 41 e 45 e jurisprudência aí referida).

137 Além disso, segundo a jurisprudência relativa às decisões de manutenção da inclusão do nome de uma pessoa numa lista de pessoas visadas por medidas restritivas, quando são formuladas observações pela pessoa ou pela entidade em causa sobre a exposição de motivos, a autoridade competente da União tem a obrigação de examinar, com cuidado e imparcialidade, o fundamento dos motivos alegados à luz das observações e dos eventuais elementos ilibatórios que as acompanham (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 114 e jurisprudência aí referida, e acórdão de 30 de abril de 2015, Al-Chihabi/Conselho, T-593/11, EU:T:2015:249, n.º 51).

138 Resulta também da jurisprudência que, para apreciar a natureza, o modo e a intensidade da prova que pode ser exigida ao Conselho, importa ter em conta a natureza e o alcance específico das medidas restritivas, bem como o seu objetivo (v. acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 59 e jurisprudência aí referida).

139 Como resulta dos considerando 1 e 2 da Decisão 2014/119, esta insere-se no âmbito mais geral de uma política da União de apoio às autoridades ucranianas destinada a favorecer a estabilização política da Ucrânia. Responde, assim, aos objetivos da PESC, definidos, em especial, no artigo 21.º n.º 2, alínea b), TUE, nos termos do qual a União institui uma cooperação internacional a fim de consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

140 É neste contexto que as medidas restritivas em causa preveem o congelamento de fundos e de recursos económicos de pessoas que tenham sido «identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos». Com efeito, a facilitação da recuperação desses fundos permite consolidar e apoiar o Estado de direito na Ucrânia.

141 Daqui decorre que as medidas restritivas em causa não se destinam a punir comportamentos repreensíveis cometidos pelas pessoas visadas nem a dissuadi-las, pela coação, de adotarem tais comportamentos. Estas medidas têm por único objetivo facilitar a constatação pelas autoridades ucranianas dos desvios de fundos públicos cometidos e salvaguardar a possibilidade de essas autoridades recuperarem o produto de tais desvios. Por conseguinte, revestem uma natureza puramente cautelar (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 62 e jurisprudência aí referida).

142 Assim, as medidas restritivas em causa, ditadas pelo Conselho com base nas competências que lhe são conferidas pelos artigos 21.° e 29.° TUE, não têm conotação penal. Por conseguinte, não podem ser equiparadas a uma decisão de congelamento de fundos de um autoridade judicial nacional de um Estado-Membro tomada no âmbito do processo penal aplicável e no respeito das garantias oferecidas por esse processo. Consequentemente, as exigências que se impõem ao Conselho em matéria da prova que fundamenta a inclusão do nome de uma pessoa na lista das pessoas que são objeto desse

congelamento de ativos não podem ser estritamente idênticas às que se impõem à autoridade judicial nacional no caso acima referido (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 64 e jurisprudência aí referida).

143 Importa também recordar que o Conselho não está obrigado a proceder oficiosa e sistematicamente às suas próprias investigações ou a fazer verificações para obter precisões suplementares, quando já dispõe dos elementos prestados pelas autoridades de um país terceiro para tomar medidas restritivas em relação a pessoas que são originárias desse país e que são objeto de processos judiciais no mesmo (acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 57)

144 No caso em apreço, o que incumbe ao Conselho verificar é, por um lado, em que medida os documentos [*confidencial*] em que se pretende basear permitem demonstrar que, como referem as justificações de inclusão do nome do recorrente na lista em causa, acima recordadas no n.º 134, este é sujeito a processos penais pelas autoridades ucranianas por atos suscetíveis de configurar um desvio de fundos e, por outro, se esses processos permitem qualificar os comportamentos do recorrente em conformidade com o critério pertinente acima mencionado. Só se estas verificações não forem bem sucedidas é que, à luz da jurisprudência acima recordada no n.º 137, caberá ao Conselho proceder a verificações adicionais (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 65 e jurisprudência aí referida).

145 Por outro lado, no âmbito da cooperação regida pelos atos impugnados (v. n.º 139, *supra*), não incumbe, em princípio, ao Conselho examinar e apreciar ele próprio a exatidão e a pertinência dos elementos em que as autoridades ucranianas se baseiam para tramitar as ações penais contra o recorrente por factos qualificáveis de desvio de fundos públicos. Com efeito, como acima referido no n.º 141, ao adotar os atos impugnados, o Conselho não pretende punir ele próprio os desvios de fundos públicos que são objeto de inquérito pelas autoridades ucranianas, mas salvaguardar a possibilidade de essas autoridades constatarem os referidos desvios e recuperarem o produto. Por conseguinte, é às autoridades ucranianas que cabe, no âmbito das referidas ações penais, verificar os elementos em que se baseiam e, sendo caso disso, retirar as respetivas consequências no que se refere ao resultado dessas ações (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 66).

146 Esta interpretação é corroborada pela jurisprudência da qual resulta que não cabe ao Conselho verificar o fundamento dos inquéritos de que a pessoa em causa é objeto, mas apenas verificar o fundamento da decisão de congelamento de fundos tendo em conta esses inquéritos (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho, C-220/14 P, EU:C:2015:147, n.º 77).

147 É verdade que o Conselho não pode acolher, em todas as circunstâncias, as constatações das autoridades ucranianas [*confidencial*]. Tal comportamento não seria conforme com o princípio da boa administração nem, de uma forma geral, com a obrigação, que incumbe às instituições da União, de respeitar os direitos fundamentais no âmbito da aplicação do direito da União, por força da aplicação conjugada do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE e do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 67).

148 Todavia, incumbe ao Conselho apreciar, em função das circunstâncias do caso concreto, a necessidade de proceder a verificações suplementares, em especial, solicitar às autoridades ucranianas a comunicação de elementos de prova adicionais se os já fornecidos se revelarem insuficientes ou incoerentes. Com efeito, não se pode excluir que os elementos que foram dados a conhecer ao Conselho, quer pelas próprias autoridades ucranianas quer de outra forma, suscitem nesta instituição dúvidas quanto ao caráter suficiente das provas já fornecidas por essas autoridades. Por outro lado, no quadro da faculdade que deve ser conferida às pessoas visadas de apresentar observações relativamente aos motivos que o Conselho prevê considerar para manter o seu nome na lista em causa, essas pessoas podem apresentar elementos, designadamente abonatórios, que careçam de verificações adicionais por

parte do Conselho. Em especial, embora não incumba ao Conselho substituir as autoridades ucranianas na apreciação do mérito das ações penais [*confidencial*], não se pode excluir que, atendendo nomeadamente às observações do recorrente, essa instituição deva solicitar às autoridades ucranianas esclarecimentos sobre os elementos em que essas ações se fundamentam (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 30 de junho de 2016, Al Matri/Conselho, T-545/13, não publicado, EU:T:2016:376, n.º 68).

149 No caso em apreço, importa declarar que o Conselho fundamenta a manutenção das medidas restritivas contra o recorrente principalmente na carta de 10 de outubro de 2014 [*confidencial*]. A carta refere também que [*confidencial*]. Só um dos dois processos, o que tem o número [*confidencial*], é pertinente na medida em que se refere a um desvio de fundos públicos, que corresponde ao motivo que justifica a manutenção do nome do recorrente nos atos impugnados. O objeto desse processo é aliás qualificado juridicamente pelas autoridades ucranianas de desvio de fundos [*confidencial*]. Resulta da referida carta que o recorrente desviou fundos [*confidencial*].

150 Daqui decorre que a manutenção das medidas restritivas em relação ao recorrente assentava em elementos de prova que permitiam ao Conselho concluir inequivocamente pela existência de uma ação instaurada pela administração judicial ucraniana contra o recorrente a respeito de uma infração de desvio de fundos públicos.

151 Com efeito, importa salientar que a carta de 10 de outubro de 2014 atesta que [*confidencial*], pelo que não deixa nenhuma dúvida quanto à presumida implicação do recorrente, tanto mais que os elementos factuais que descrevem a infração permanecem invariáveis, coerentes e são qualificados juridicamente pelas autoridades ucranianas de desvio de fundos públicos, o que corresponde ao critério pertinente acima referido.

152 Além disso, estes elementos de prova dados a conhecer ao Conselho estão contidos [*confidencial*] (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, Klyuyev/Conselho, T-340/14, EU:T:2016:496, n.os 41 e 93). A este respeito, não se pode, por conseguinte, criticar o Conselho por ter considerado as informações [*confidencial*] corretas e sustentadas.

153 Por outro lado, importa declarar que a carta refere que o recorrente é suspeito de ter cometido certas infrações económicas [*confidencial*].

154 A este propósito, importa observar que as medidas restritivas em causa facilitam e completam os esforços desenvolvidos pela autoridades ucranianas para recuperar os fundos públicos desviados, o que se enquadra no objetivo de consolidar o Estado de direito, como acima indicado nos n.os 140 e 141.

155 Por último, por um lado, saliente-se que a instauração de processos penais contra crimes económicos, como o desvio de fundos públicos, é um meio importante para lutar contra a corrupção e que a luta contra a corrupção constitui, no contexto da ação externa da União, um princípio inscrito no conceito de Estado de direito. Por outro lado, há que observar que as infrações imputadas ao recorrente se inserem num contexto mais amplo em que uma parte não despicienda da antiga classe dirigente ucraniana é suspeita de ter cometido graves infrações na gestão dos recursos públicos, ameaçando, assim, seriamente os fundamentos institucionais e jurídicos do país e lesando, nomeadamente, os princípios da legalidade, da proibição da arbitrariedade do poder executivo, da fiscalização jurisdicional efetiva e da igualdade perante a lei (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, Klyuyev/Conselho, T-340/14, EU:T:2016:496, n.º 117) Daqui resulta que, no seu conjunto e tendo em conta as funções exercidas pelo recorrente na antiga classe dirigente ucraniana, as medidas restritivas em questão contribuem, de modo eficaz, para facilitar a instauração de processos penais contra os crimes de desvio de fundos públicos cometidos em detrimento das instituições ucranianas e permitem que seja mais fácil às autoridades ucranianas obter a restituição do fruto desses desvios. Tal permite facilitar, na hipótese de os processos judiciais se afigurarem procedentes, a repressão, através dos meios

judiciais, dos alegados atos de corrupção cometidos por membros do antigo regime, contribuindo assim para o apoio do Estado de direito nesse país (v., neste sentido, acórdão de 15 de setembro de 2016, Klyuyev/Conselho, T-340/14, EU:T:2016:496, n.º 118).

156 Assim, foi sem cometer um erro manifesto de apreciação que o Conselho aprovou os atos impugnados, na parte em que se aplicam ao recorrente.

157 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos outros argumentos invocados pelo recorrente.

158 Em primeiro lugar, há que rejeitar o argumento do recorrente de que o inquérito a que está sujeito na Ucrânia não pode levar à declaração de nenhuma infração a seu respeito, atendendo a [*confidencial*], bem como às disposições da lei ucraniana na matéria e aos poderes de decisão limitados de que dispunha.

159 Com efeito, o recorrente não contesta a autenticidade da carta de 10 de outubro de 2014. Assim, deve considerar-se que o Conselho fez prova da existência de um processo penal na Ucrânia contra o recorrente. A este respeito, importa observar que os únicos elementos transmitidos pelo recorrente ao Conselho antes da aprovação dos atos impugnados visavam, em substância, contestar o mérito do inquérito e eram relativos às competências do primeiro-ministro no ordenamento jurídico ucraniano e às disposições orçamentais ucranianas, Por conseguinte, esses elementos não eram suscetíveis de pôr em causa o mérito da decisão de congelamento de fundos à luz do inquérito.

160 Em todo o caso, qualquer argumento do recorrente relativo à contestação da veracidade das acusações que impendem contra ele e destinado a refutar os factos que na Ucrânia são constitutivos da infração em questão não é pertinente, na medida em que, como resulta da jurisprudência acima recordada nos n.ºs 141, 143, 145 e 146, não incumbe, em princípio, ao Conselho examinar e apreciar ele próprio a exatidão e a pertinência dos elementos em que as autoridades ucranianas se baseiam para conduzir um inquérito judicial contra o recorrente, e é a essas autoridades que cabe, no âmbito dos referidos inquéritos, verificar os elementos em que se baseiam e retirar as respetivas consequências no que se refere ao resultado desses inquéritos (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Conselho, T-200/14, não publicado, EU:T:2016:216, n.º 158).

161 Em segundo lugar, quanto às sentenças proferidas pelos órgãos jurisdicionais administrativos ucranianos, que, no entender do recorrente, demonstram, em substância, que os factos que estão na base do inquérito de que é alvo não constituem desvios de fundos públicos, importa observar que, independentemente da questão de saber se são ou não pertinentes, o recorrente não demonstrou que o Conselho tinha tido conhecimento das mesmas antes da aprovação dos atos impugnados. Daqui decorre que o Conselho não pode ser criticado por ter cometido um erro de apreciação a este respeito.

162 Além disso, importa recordar que uma decisão de congelamento de fundos deve ser apreciada em função das informações de que o Conselho podia dispor no momento em que a tomou (acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 115). Com efeito, de acordo com jurisprudência constante, a legalidade de um ato da União deve ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes à data em que o ato foi adotado (v. acórdão de 26 de outubro de 2012, Oil Turbo Compressor/Conselho, T-63/12, EU:T:2012:579, n.º 19 e jurisprudência aí referida).

163 Em terceiro lugar, quanto à pretensa violação do princípio da presunção de inocência, que está consagrado, na ordem jurídica da União, no artigo 48.º, n.º 1, da Carta, há que constatar, à semelhança do Conselho, que não há nada nos atos impugnados que indique que o recorrente foi declarado culpado dos factos previstos e punidos pelo direito penal ucraniano ou pelo direito penal de um Estado-Membro da União nem que antecipe a apreciação dos factos pelas autoridades e órgãos jurisdicionais ucranianos competentes. Além disso, ao adotar esses atos, o Conselho não incutiu na

opinião pública um sentimento de culpabilidade do recorrente. Com efeito, nos referidos atos, apenas se constata que o recorrente está sujeito a ação penal na Ucrânia relativamente a um desvio de fundos públicos (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.os 82 a 84).

164 Em quarto lugar, quanto à falta de credibilidade [*confidencial*], que alegadamente afeta a carta de 10 de outubro de 2014, importa observar, por um lado, que a Ucrânia é um Estado-Membro do Conselho da Europa desde 1995 que ratificou a CEDH e, por outro, que o novo regime ucraniano foi reconhecido como legítimo pela União e pela comunidade internacional. Por conseguinte, o Conselho não cometeu um erro ao basear-se em elementos de prova [*confidencial*], sem pôr em causa a legalidade e a legitimidade do regime e do sistema judiciário ucraniano. Em todo o caso, na medida em que o exame da argumentação do recorrente implica que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a regularidade da transição do regime ucraniano, há que declarar que tal exame não se enquadra no alcance da fiscalização exercida pelo Tribunal Geral sobre os atos que são objeto do presente processo (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Conselho, T-119/11, não publicado, EU:T:2013:216, n.º 75).

165 Em quinto lugar, quanto às alegações relativa à pretensa insuficiência da fundamentação, há que remeter para a apreciação efetuada no âmbito do primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação.

166 Por último, nos seus articulados e na audiência, o recorrente alegou, com base, primeiro, no acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, objeto de recurso, EU:T:2014:885), e, segundo, na conclusões da advogada-geral E. Sharpston apresentadas no processo Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723), que incumbia ao Conselho, antes de se basear numa decisão de uma autoridade de um Estado terceiro, verificar com cuidado que a regulamentação pertinente desse Estado assegurava uma proteção dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva equivalente à que é garantida ao nível do direito da União. Na opinião do recorrente, nada permite presumir que o nível da proteção dos direitos fundamentais garantido na Ucrânia é pelo menos equivalente ao existente na União. Por conseguinte, incumbia a Conselho verificar se a ordem jurídica ucraniana garante tal proteção.

167 Este argumento baseia-se em premissas erradas. Com efeito, a abordagem adotada pelo Tribunal Geral no processo que deu origem ao acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), não é transponível para o caso em apreço.

168 Mais especificamente, nesse processo, a Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (JO 2001, L 344, p. 93), que institui um mecanismo que tem por efeito permitir ao Conselho incluir uma pessoa numa lista de congelamento de fundos com base numa decisão tomada por uma autoridade nacional, sendo caso disso, de um Estado terceiro, previa um critério de designação das pessoa visadas pelas medidas restritivas adotadas pelo Conselho que tinha a seguinte redação:

«A lista […] deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. As pessoas, grupos e entidades identificados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionadas com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídas na lista.»

169 O caso em apreço, a existência de uma decisão prévia das autoridades ucranianas não constitui um dos critérios fixados pelo artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119, conforme alterada pela Decisão 2015/143, que condicionam a adoção das medidas restritivas em causa, porquanto os processos judiciais

instaurados pela referidas autoridades constituem apenas a base factual em que assentam essas medidas. Com efeito, o critério pertinente refere-se simplesmente às pessoas «que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos».

170 A este respeito, importa ainda salientar que a redação do critério pertinente aproxima-se mais da do critério em causa no processo que deu origem ao acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho (T-256/11, EU:T:2014:93). Mais especificamente, no n.º 66 do acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho (T-256/11, EU:T:2014:93), o Tribunal Geral declarou que este critério incluía as pessoas sujeitas a ação penal por factos de «apropriação ilegítima de fundos públicos», sem examinar a questão de saber se o ordenamento jurídico do país em causa, concretamente o Egito, oferecia uma proteção jurídica comparável à garantida pela União.

171 Em todo o caso, como salientou o Conselho na audiência, importa observar que existe uma grande diferença entre as medidas restritivas, como as que estão em causa no processo que deu origem ao acórdão de 16 de outubro de 2014, LTTE/Conselho (T-208/11 e T-508/11, EU:T:2014:885), que dizem respeito à luta contra o terrorismo, e as que, como no caso em apreço, se situam no quadro de uma cooperação entre a União, por um lado, e as novas autoridades de um Estado terceiro, concretamente a Ucrânia, por outro.

172 Com efeito, a luta contra o terrorismo, para a qual o Conselho contribui através da adoção de medidas restritivas que visam certas pessoa ou entidades, não se enquadra necessariamente no âmbito da cooperação com as autoridades de um Estado terceiro que conheceu uma alteração de regime e que o Conselho decidiu apoiar. Em contrapartida, esse é o caso das medidas em causa no presente processo, como era também o caso das medidas objeto do processo que deu origem ao acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho (T-256/11, EU:T:2014:93), confirmado em sede de recurso pelo acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho (C-220/14 P, EU:C:2015:147).

173 Assim, se a escolha eminentemente política do Conselho, que consiste em cooperar com as novas autoridades ucranianas — que considera dignas de confiança — para lhes permitir designadamente recuperar fundos públicos possivelmente desviados «tendo em vista consolidar e apoiar o Estado de direito» na Ucrânia, estivesse subordinada à condição de, não obstante o facto de este país ser membro do Conselho da Europa e ter ratificado a CEDH, o Estado ucraniano garantir, imediatamente após a alteração de regime, um nível de proteção dos direitos fundamentais equivalente ao oferecido pela União e pelos seus Estados-Membros, tal infringiria, em substância, a ampla margem de apreciação de que beneficia o Conselho quanto à definição dos critérios gerais que delimitam o círculo das pessoas suscetíveis de ser objeto de medidas restritivas destinadas a apoiar essas novas autoridades (v. n.º 136, *supra*).

174 Por conseguinte, no exercício desta ampla margem de apreciação, o Conselho deve ser livre de considerar que, na sequência da alteração de regime, as autoridades ucranianas merecem ser apoiadas na medida em que melhorem a vida democrática e o respeito do Estado de direito na Ucrânia relativamente à situação que aí prevalecia anteriormente e que uma das possibilidades de consolidar e apoiar o Estado de direito consiste em congelar os fundos das pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos, sendo que este conceito inclui, na sequência dos atos de janeiro de 2015, as pessoas sujeitas a inquérito pelas autoridades ucranianas por desvios de fundos ou ativos públicos ucranianos, ou por serem cúmplices nesses desvios, e por abuso de poder, ou por serem cúmplices nesse abuso.

175 Por conseguinte, só se a escolha política do Conselho de apoiar o nove regime ucraniano, incluindo a cooperação resultante das medidas restritivas em causa, se revelasse manifestamente errada, designadamente pelo facto de os direitos fundamentais serem sistematicamente violados nesse país após a alteração de regime, é que a eventual falta de correspondência entre a proteção dos direitos

fundamentais na Ucrânia e a existente na União poderia ter uma incidência na legalidade da manutenção dessas medidas em relação ao recorrente. Ora, resulta do exame do presente recurso que isso não se verifica neste caso.

176 No caso em apreço, importa salientar que os elementos apresentados pelo recorrente não são suscetíveis de pôr em causa a probabilidade das acusações formuladas contra ele relativas a factos de desvios de fundos públicos, como examinado acima, nem suficientes para demonstrar que a sua situação particular foi afetada pelos problemas que invoca no que se refere ao sistema judiciário ucraniano no decurso do processo de que é alvo e que fundamenta a decisão de manter as medidas restritivas a seu respeito.

177 Vistas as considerações precedentes, importa concluir que o Conselho cumpriu o ónus da prova que lhe incumbia e não cometeu nenhum erro manifesto de apreciação ao considerar que a carta de 10 de outubro de 2014 fornecia uma base factual suficiente que demonstrava que, à data da aprovação dos atos impugnados, o recorrente estava sujeito a ação penal por desvio de fundos públicos [*confidencial*], e ao manter o nome do recorrente na lista com este fundamento.

178 Nestas condições, o quinto fundamento deve ser rejeitado.

179 Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade, sem que seja necessário examinar o pedido de medidas de organização do processo do recorrente nem o pedido, apresentado a título subsidiário pelo Conselho, de manter os efeitos da Decisão 2015/364.

Quanto às despesas

180 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, nos termos do pedido do Conselho.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Mykola Yanovych Azarov é condenado nas despesas.

Berardis Spielmann Csehi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de julho de 2017.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 1

Factos posteriores à interposição do recurso 4

Tramitação processual e pedidos das partes 4

Questão de direito 5

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 5

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa 7

Quanto à quarta parte, relativa à violação dos direitos de defesa 7

Quanto à segunda parte, relativa à violação do direito de propriedade 9

Quanto à segunda parte, relativa à violação do direito de exercer uma atividade económica 11

Quanto à terceira parte, relativa ao caráter desproporcionado das medidas restritivas 12

Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um desvio de poder 13

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da boa administração 14

Quanto ao quinto fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação 15

Quanto às despesas 23