Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Grande Secção)

11 de setembro de 2024*

«Política Externa e de Segurança Comum — Medidas restritivas adotadas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista das pessoas, das entidades e dos organismos aos quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Inscrição do nome dos recorrentes na lista — Obrigação de comunicação de informações sobre os fundos ou recursos económicos que pertençam aos recorrentes ou que estejam na sua posse, que detenham ou que controlem — Obrigação de colaboração com a autoridade nacional competente — Participação em atividades que têm por objeto ou por efeito contornar as medidas restritivas — Artigo 9.º, n.os 2 e 3, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 — Recurso de anulação — Legitimidade processual — Pessoa diretamente afetada — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Interesse em agir — Admissibilidade — Desvio de poder — Competência do Conselho — Proporcionalidade — Segurança jurídica»

No processo T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, residente em Genebra (Suíça),

Elena Petrovna Timchenko, residente em Genebra,

representados por S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin e J. Bastien, advogados,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop, na qualidade de agente, assistido por B. Maingain e A. Vandevelde, advogados,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea e L. Puccio, na qualidade de agentes,

interveniente,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL GERAL (Grande Secção),

composto por: M. van der Woude, presidente, S. Papasavvas, D. Spielmann, M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth (relator) e S. L. Kalėda, juízes,

secretário: H. Eriksson, administradora,

vistos os autos,

após a audiência de 11 de janeiro de 2024

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso, interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, os recorrentes, Gennady Nikolayevich Timchenko e Elena Petrovna Timchenko, pedem, em substância, a anulação do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2022/1273 do Conselho, de 21 de julho de 2022, que altera 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 2022, L 194, p. 1, a seguir «regulamento recorrido»), uma vez que altera o artigo 9.º 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), ao inserir as obrigações de comunicação de informações sobre os fundos e de colaboração com as autoridades competentes a este respeito (artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado) e ao equiparar o não cumprimento destas obrigações à evasão às medidas de congelamento de fundos (artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado) (a seguir «disposições impugnadas»).

Antecedentes do litígio

2 G. N. Timchenko é um homem de negócios casado com E. P. Timchenko. Os recorrentes são ambos de nacionalidade russa e finlandesa.

3 Em março de 2014, a Federação da Rússia anexou a República Autónoma da Crimeia e a cidade de Sebastopol e tem vindo a levar a cabo, desde então, ações contínuas de desestabilização no leste da Ucrânia. Em paralelo, os movimentos separatistas pró-russos entraram em conflito armado com o Governo Ucraniano nas regiões de Donetsk e Lugansk.

4 Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base, nomeadamente, no artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2014/145 do Conselho, 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). No mesmo dia, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º TFUE, o Regulamento n.º 269/2014. Nos dias seguintes, as Forças Armadas russas iniciaram operações de guerra em toda a Ucrânia, que estão atualmente em curso.

5 Em 21 de fevereiro de 2022, o presidente da Federação da Rússia assinou um decreto que reconheceu a independência e a soberania das autoproclamadas «República Popular de Donetsk» e «República Popular de Lugansk», e ordenou o destacamento de Forças Armadas russas para essas zonas.

6 Em 22 de fevereiro de 2022, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (a seguir «Alto Representante») publicou uma declaração em nome da União que condenou essas ações, uma vez que constituíam uma violação grave do direito internacional. O Alto Representante anunciou que a União reagiria a estas últimas violações da Federação da Rússia com a adoção urgente de medidas restritivas adicionais.

7 Neste contexto, o Conselho adotou vários conjuntos de medidas restritivas. Os nomes dos recorrentes foram acrescentados, respetivamente, no que diz respeito a G. Timchenko, em 28 de fevereiro de 2022, pela adoção da Decisão (PESC) 2022/337 do Conselho, que altera a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 59, p. 1), e do Regulamento de Execução (UE) 2022/336 do Conselho, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), e, no que diz respeito a E. Timchenko, em 8 de abril de 2022, através da adoção da Decisão (PESC) 2022/582 do Conselho, que altera a Decisão 2014/145/PESC, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 110, p. 55), e do Regulamento de Execução (UE) 2022/581 do Conselho, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 110, p. 3), e, em seguida, foram sucessivamente mantidos nas listas das pessoas, das entidades e dos organismos sujeitos a medidas restritivas que constavam do anexo da Decisão 2014/145 e no anexo I do Regulamento n.º 269/2014. Foi interposto recurso de anulação destas medidas restritivas no Tribunal Geral (processos T-252/22, Timchenko/Conselho e T-361/22, Timchenko/Conselho).

8 À data da adoção dos atos mencionados no n.º 7, *supra*, o artigo 2.º do Regulamento n.º 269/2014 dispunha o seguinte:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse, à disposição ou sob controlo das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, ou das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados que figurem na lista constante do anexo I.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, ou das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados que figurem na lista constante do anexo I, ou disponibilizá-los em seu benefício.»

9 O artigo 8.º, n.º 1, deste regulamento enunciava o seguinte:

«1. Sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de comunicação de informações, confidencialidade e sigilo profissional, as pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos devem:

a) Comunicar imediatamente todas as informações que possam facilitar o cumprimento do presente regulamento, nomeadamente os dados relativos às contas e montantes congelados em conformidade com o artigo 2.º, às autoridades competentes dos Estados-Membros em que residem ou estão estabelecidos, e transmitir tais informações, diretamente ou através dos Estados-Membros, à Comissão; e

b) Colaborar com as autoridades competentes em qualquer verificação dessas informações.»

10 O artigo 9.º do referido regulamento previa que «[era] proibido participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito [fosse] contornar as medidas previstas no artigo 2.º».

11 O artigo 15.º deste mesmo regulamento dispunha o seguinte:

«1. Os Estados-Membros estabelecem o regime das sanções aplicáveis em caso de não cumprimento do disposto no presente regulamento e adotam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas têm de ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

2. Os Estados-Membros devem comunicar as regras referidas no n.º 1 à Comissão logo após a entrada em vigor do presente regulamento, e notificá-la de qualquer alteração posterior.»

12 Em 3 de junho de 2022, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2022/880, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 153, p. 75), considerando, nomeadamente, que havia que clarificar e reforçar as disposições relativas às sanções nacionais em caso de violação das medidas previstas no referido regulamento (segundo considerando do Regulamento 2022/880).

13 O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014 passou, deste modo, a ter a seguinte redação:

«Os Estados-Membros estabelecem as regras relativas às sanções, incluindo se for caso disso sanções penais, aplicáveis em caso de violação do disposto no presente regulamento e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros devem igualmente prever medidas adequadas para a declaração da perda do produto dessas violações.»

14 Em 21 de julho de 2022, o Conselho adotou, com fundamento, nomeadamente, no artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2022/1272, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 193, p. 219). Com esta decisão, introduziu novas derrogações do congelamento de bens e da proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos a pessoas e entidades designadas.

15 No mesmo dia, o regulamento recorrido foi adotado, nomeadamente, com base no artigo 215.º TFUE. Este regulamento precisa, no seu quinto considerando, que:

«A fim de assegurar uma execução eficaz e uniforme do Regulamento (UE) n.º 269/2014 e tendo em conta a crescente complexidade dos mecanismos de evasão às sanções, que dificultam aquela execução, é necessário obrigar as pessoas e entidades designadas com ativos sob jurisdição da União a

declarar esses ativos e a cooperar com a autoridade competente na verificação das informações comunicadas. Afigura-se igualmente conveniente reforçar as disposições relativas às obrigações de comunicação de informações dos operadores da União, a fim de prevenir os casos de violação e evasão ao congelamento de ativos. O não cumprimento dessa obrigação constituirá uma evasão do congelamento de ativos que é passível de sanções se, ao abrigo das regras e procedimentos nacionais aplicáveis, forem preenchidas as condições para a sua aplicação.»

16 O regulamento recorrido alterou o Regulamento n.º 269/2014, ao prever, no seu artigo 1.º, n.ºs 1 a 3, as derrogações previstas na Decisão 2022/1272. No seu artigo 1.º, ponto 4, este regulamento prevê que o artigo 9.º do Regulamento n.º 269/2014 passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 9.º

1. É proibido participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º

2. As pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I devem:

a) Comunicar informações, antes de 1 de setembro de 2022, ou no prazo de seis semanas a contar da data da sua inclusão na lista do anexo I, consoante a que for posterior, sobre os fundos ou recursos económicos sob jurisdição de um Estado-Membro que sejam sua propriedade, estejam na sua posse ou sejam por si detidos ou controlados, à autoridade competente do Estado-Membro em que esses fundos ou recursos económicos estão localizados; e

b) Colaborar com as autoridades competentes em qualquer verificação dessas informações.

3. O não cumprimento do disposto no artigo 2.º é considerado participação, conforme referido no n.º 1, em atividades cujo objeto ou efeito é contornar as medidas o artigo 2.º

[…]».

Pedidos das partes

17 Os recorrentes concluem pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

– anular o artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido;

– condenar o Conselho nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– condenar os recorrentes nas despesas.

19 A Comissão Europeia conclui pedindo que o recurso seja julgado inadmissível ou, a título subsidiário, improcedente.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade do recurso

20 O Conselho, apoiado pela Comissão, suscita a inadmissibilidade do recurso com o fundamento de que os recorrentes não têm interesse em agir, nem legitimidade para pedir a anulação das disposições impugnadas, o que os recorrentes contestam.

21 Quanto à falta de legitimidade ativa, que importa analisar em primeiro lugar, o Conselho, apoiado pela Comissão, alega que as disposições impugnadas não preenchem as condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

22 Para este efeito, o Conselho indica, nomeadamente e em substância, que os recorrentes não provam que as disposições impugnadas não são objeto de medidas de execução.

23 Os recorrentes contestam estes argumentos.

24 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas no primeiro e no segundo parágrafos deste artigo, recursos contra os atos de que seja destinatária (primeira parte do período) ou que lhe digam direta e individualmente respeito (segunda parte do período), bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução (terceira parte do período).

25 A condição de que um ato diga diretamente respeito é comum à segunda e terceira partes do período do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e, segundo a jurisprudência, reveste o mesmo significado em cada uma das partes desta disposição (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 73). Segundo jurisprudência constante, a condição segundo a qual a decisão objeto do recurso deve dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza efeitos diretamente na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, não deixe nenhuma margem de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução, uma vez que esta execução tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias [v. Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 61 e jurisprudência referida; Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 65].

26 Por outro lado, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a expressão «que não necessitam de medidas de execução», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte do período, TFUE, deve ser interpretada à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder aceder a um juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos sobre a situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem exigir medidas de execução, esta última arrisca-se a ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva caso não disponha de uma via direta de recurso para o juiz da União para pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do referido ato, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos iniciados contra ela nos órgãos jurisdicionais nacionais (Acórdãos de 19 de dezembro de 2013,

Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 27, e de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 58). Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem declarado repetidamente que, para apreciar se um ato regulamentar necessitava de medidas de execução, havia que ter em conta a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte do período, TFUE (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 61 e jurisprudência referida).

27 No presente caso, as disposições impugnadas apresentam uma natureza regulamentar na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, última parte do período, TFUE, porquanto têm um alcance geral e foram adotadas ao abrigo do artigo 215.º TFUE, em conformidade com o procedimento não legislativo previsto nesta disposição [v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 92].

28 Além disso, as disposições impugnadas dizem respeito às pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos incluídos na lista do anexo I do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado.

29 Ora, quando interpuseram o seu recurso, os nomes dos recorrentes figuravam neste anexo I, desde a adoção do Regulamento de Execução 2022/336 no que diz respeito a G. Timchenko, e do Regulamento de Execução 2022/581 no que respeita diz respeito a E. Timchenko (v. n.º 7, *supra*).

30 Por conseguinte, os recorrentes estão sujeitos desde 21 de julho de 2022, data da entrada em vigor do regulamento recorrido, às obrigações em causa, a saber, à obrigação de comunicar antes de 1 de setembro de 2022 as informações sobre os seus fundos ou recursos económicos e à obrigação de colaborar com as autoridades nacionais competentes, em aplicação do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado. Além disso, em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, deste mesmo regulamento, o não cumprimento das referidas obrigações é qualificado de participação em atividades que têm por objeto ou por efeito contornar as medidas restritivas de congelamento de fundos.

31 Há assim que constatar que as disposições impugnadas afetam diretamente os recorrentes, porquanto produzem diretamente efeitos na sua situação jurídica. Com efeito, as obrigações de comunicação de informações e de colaboração, bem como os efeitos do seu não cumprimento, aplicam-se aos recorrentes enquanto pessoas incluídas na lista do anexo I do Regulamento n.º 269/2014 no momento em que as referidas disposições entraram em vigor. Além disso, não é necessário adotar nenhuma medida de execução ao nível da União ou dos Estados-Membros para aplicar estas disposições em relação aos recorrentes, o que o Conselho reconheceu na audiência, e não deixa um poder de apreciação aos destinatários que sejam responsáveis pela sua execução, pelo que afetam automaticamente a situação jurídica dos recorrentes.

32 Daqui resulta que as disposições impugnadas constituem atos regulamentares que dizem diretamente respeito aos recorrentes e que não necessitam de medidas de execução na aceção da jurisprudência aplicável.

33 A referência que o Conselho faz ao Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Azarov/Conselho (T-332/14, não publicado, EU:T:2016:48, n.ºs 59 e 60), e a solução da inadmissibilidade pelo facto de não dizer diretamente respeito ao recorrente consagrada no Acórdão Azarov/Conselho não

põem em causa esta constatação. Com efeito, no referido acórdão, o recurso tinha por objeto, nomeadamente, atos que alteravam os critérios de designação para o congelamento de fundos que visava as pessoas responsáveis pelo desvio de fundos que pertenciam ao Estado Ucraniano. O recurso foi julgado inadmissível por ter tido por objeto os referidos atos, porquanto, em substância, esses atos só produziam efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas e de entidades consideradas de forma geral e abstrata e não diziam respeito nem individual nem diretamente ao recorrente nesse processo.

34 No presente caso, em contrapartida, as disposições impugnadas produzem direta e imediatamente efeitos na situação jurídica dos recorrentes, não requerendo que as autoridades encarregadas de implementar as referidas obrigações adotem medidas de execução. Os recorrentes correriam assim o risco de ficar desprovidos de proteção jurisdicional efetiva se não dispusessem de uma via de recurso para o juiz da União para pôr em causa a legalidade das referidas disposições.

35 Por conseguinte, os recorrentes têm interesse em agir para requererem a anulação das disposições impugnadas.

36 No que respeita, em segundo lugar, à falta de interesse em agir, o Conselho alega que os recorrentes não demonstram esse interesse, uma vez que cumpriram a sua obrigação de comunicação de informações às autoridades nacionais competentes. Quanto ao argumento dos recorrentes segundo o qual não estão ao abrigo de sanções por parte das autoridades nacionais, o Conselho indica que invocam uma situação futura e hipotética.

37 Os recorrentes contestam esta argumentação.

38 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a admissibilidade de um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva está subordinada à condição de essa pessoa ter interesse na anulação do ato recorrido. Esse interesse pressupõe que a anulação desse ato possa, por si só, produzir consequências jurídicas e que, assim, o resultado do recurso possa proporcionar um benefício à parte que o interpôs (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 54 e jurisprudência referida, e Despacho de 18 de janeiro de 2023, Seifert/Conselho, T-166/22, não publicado, EU:T:2023:13, n.º 22 e jurisprudência referida). O interesse em agir de um recorrente deve ser efetivo e atual e não pode dizer respeito a uma situação futura e hipotética (v. Acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.ºs 56 e jurisprudência referida).

39 No caso em apreço, independentemente do facto de os recorrentes ou de outras pessoas terem ou não comunicado ou congelado os fundos ou recursos económicos em causa e, sendo necessário, colaborado com as autoridades competentes, os recorrentes mantêm interesse em obter a anulação das disposições impugnadas, que lhes impõem obrigações de comunicação de informações e de colaboração cujo não cumprimento lhes pode trazer graves consequências. Com efeito, o interesse em agir não desaparece pelo facto de o recorrente ter cumprido as obrigações que contesta (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão, 172/83 e 226/83, EU:C:1985:355, n.º 19, e de 15 de dezembro de 1999, Kesko/Comissão, T-22/97, EU:T:1999:327, n.ºs 55 a 65), nem mesmo pelo facto de terem sido executadas por um terceiro (v., neste sentido, Acórdão de 6 de março de 1979, Simmenthal/Comissão 92/78, EU:C:1979:53, n.º 32). Por conseguinte, está provado o interesse em agir dos recorrentes sem que tenham de demonstrar que violaram as suas obrigações.

40 Por outro lado, é facto assente que o facto de dar cumprimento à obrigação de comunicação de informações não implica a extinção de todas as obrigações previstas neste artigo. Com efeito, depois de terem comunicado as informações sobre os fundos ou recursos económicos à autoridade nacional competente, o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, obriga as pessoas que comunicaram as informações sobre os fundos ou recursos económicos que estejam na sua posse, que detenham ou que controlam a colaborar com essa autoridade nacional para efeitos de qualquer verificação. Daqui resulta que os recorrentes mantêm um interesse efetivo e atual em agir contra as disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/20124, conforme alterado.

41 No que se refere às disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, a qualificação de participação numa evasão às medidas restritivas que preveem é consubstancial às obrigações previstas no artigo 9.º, n.º 2, deste regulamento, pelo que os recorrentes demonstram um interesse efetivo e atual em agir contra essas disposições.

42 Tendo em conta os elementos mencionados nos n.ºs 39 a 41, *supra*, há que concluir que os recorrentes demonstram um interesse efetivo e atual em agir contra as disposições impugnadas e que, por conseguinte, o presente recurso é admissível.

Quanto ao mérito

43 Os recorrentes invocam quatro fundamentos, relativos, o primeiro, à inexistência de base legal; o segundo, a desvio de poder; o terceiro, à violação do princípio da proporcionalidade e, o quarto, à violação do princípio da segurança jurídica.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à inexistência de base legal

44 O primeiro fundamento divide-se em duas partes, relativas, a primeira, à violação dos artigos 24.º, 29.º e 40.º TUE e, a segunda, à violação do artigo 40.º TUE e do artigo 83.º, n.º 1, TFUE.

– Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa à violação dos artigos 24.º, 29.º e 40.º TUE

45 Com a primeira parte do primeiro fundamento, os recorrentes alegam que, ao ter adotado o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, o Conselho excedeu as competências que lhe foram conferidas pelo artigo 215.º, n.º 2, TFUE e violou, assim, o artigo 24.º, n.º 2, TUE, e os artigos 29.º e 40.º TUE.

46 Para este efeito, em primeiro lugar, os recorrentes afirmam que, uma vez que a Decisão 2014/145 não prevê as obrigações de comunicação de informação e de colaboração previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, estas obrigações não constituem medidas necessárias para dar execução à Decisão 2014/145. Por conseguinte, tais obrigações não podem ser consideradas medidas de «execução» dessa decisão.

47 Acrescentam que essas obrigações de comunicação de informações e de colaboração também não podem ser consideradas simples «modalidades» das medidas restritivas. Com efeito, as referidas obrigações acrescem às medidas restritivas para as fazer cumprir ou executar e a sua violação é considerada como participação numa evasão, por força do artigo 9.º, n.º 3, deste regulamento, o que não preveem os outros regimes de medidas restritivas.

48 Em especial, os recorrentes indicam que, com base no artigo 29.º TUE, nada justifica a adoção pelo Conselho dessas obrigações, quando, anteriormente ao regulamento recorrido, o artigo 8.º do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 476/2014 do Conselho, de 12 de maio de 2014 (JO 2014, L 137, p. 1), já previa obrigações de comunicação de informações e de colaboração, que eram menos rigorosas em termos de prazos e de sanções.

49 Em segundo lugar, os recorrentes não negam que, de facto, o Conselho dispõe, por força do artigo 26.º TUE, de uma competência em matéria de execução da Política Externa e de Segurança Comum (a seguir «PESC»). Os recorrentes acrescentam que, contrariamente à afirmação do Conselho, o artigo 2.º, n.º 2, TFUE não confere a esta instituição competência para adotar medidas de execução das medidas restritivas, apesar de o artigo 24.º, n.º 2, TUE prever que a execução da PESC é, nomeadamente, atribuída aos Estados-Membros. Daí concluem que, ao adotar as obrigações impugnadas, o Conselho violou a primacial repartição das competências prevista pelo artigo 40.º TUE, uma vez que não cabe a esta instituição decidir a forma como as medidas restritivas serão executadas no território dos Estados-Membros.

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

51 Importa recordar que, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, a PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos e é «definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados». Além disso, esta política é executada pelo Alto Representante e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Em aplicação do artigo 29.º TUE, o Conselho adota decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União.

52 As medidas restritivas são adotadas, no âmbito da PESC, por uma decisão do Conselho tomada por unanimidade ao abrigo do artigo 29.º TUE e a sua implementação é efetuada, no âmbito do Tratado FUE, através de um regulamento adotado em aplicação do artigo 215.º TFUE, pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante e da Comissão. Por um lado, o artigo 215.º, n.º 1, TFUE visa a adoção pelo Conselho das medidas necessárias para a interrupção ou para a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou vários países terceiros prevista numa decisão adotada em conformidade com o disposto no capítulo 2 do título V do Tratado UE. Por outro lado, nos termos do artigo 215.º, n.º 2, TFUE quando uma decisão, adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado UE, o permita, o Conselho pode adotar medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais.

53 Segundo a jurisprudência, resulta dos artigos 24.º e 29.º TUE que, em regra, o Conselho pode definir, nas decisões tomadas no domínio da PESC e decidindo por unanimidade, o objeto das medidas restritivas que a União adota no domínio da PESC. Tendo em conta o amplo alcance dos fins e dos objetivos da PESC, conforme expressos nos artigos 3.º, n.º 5, e 21.º TUE, bem como nas disposições específicas relativas à PESC, nomeadamente nos artigos 23.º e 24.º TUE, o Conselho dispõe de uma grande latitude na definição desse objeto (Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 88).

54 No que se refere ao artigo 215.º TFUE, que estabelece uma ponte entre os objetivos do Tratado UE em matéria de PESC e as ações da União que comportem medidas económicas abrangidas pelo Tratado FUE (v., neste sentido, Acórdão de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 59), este artigo 215.º TFUE permite que o Conselho adote regulamentos, decidindo por maioria qualificada sob proposta conjunta do Alto Representante e da Comissão, para dar execução às medidas restritivas quando estas sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado FUE, assim como, designadamente, para garantir a respetiva aplicação uniforme em todos os Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 89 e 90).

55 Assim, as decisões adotadas ao abrigo do artigo 29.º TUE definem a posição da União no que respeita às medidas restritivas à adotar, ao passo que os regulamentos adotados ao abrigo do artigo 215.º TFUE dizem respeito, à luz dos respetivos objetivos e do seu conteúdo, às referidas decisões e constituem o instrumento para lhes conferir efeito útil ao nível da União (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de julho de 2012, Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.ºs 72 e 76, e de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 90).

56 No presente caso, as disposições impugnadas foram adotadas ao abrigo do artigo 215.º TFUE, e mais concretamente do artigo 215.º, n.º 2, TFUE, conforme aliás as partes principais reconhecem.

57 Há que recordar que, nos termos do quinto considerando do regulamento recorrido, as disposições impugnadas foram adotadas para remediar «a crescente complexidade dos mecanismos que dificultam aquela execução, [que permitem realizar a] evasão às sanções [e] que dificultam [a] execução [das medidas restritivas].» Deste modo, para assegurar a execução eficaz e uniforme deste regulamento, o Conselho sublinhou a necessidade de «obrigar as pessoas e entidades designadas com ativos sob jurisdição da União a declarar esses ativos e a cooperar com a autoridade competente na verificação das informações comunicadas».

58 A este respeito, o Conselho sublinhou, por um lado, que, quando comparado com os regimes de medidas restritivas executados atendendo à situação existente noutros países, o número de pessoas objeto das medidas restritivas adotadas no âmbito do regime relativo à situação na Ucrânia nunca tinha sido tão importante e, por outro, que estas medidas restritivas tinham sido contornadas, ou inclusivamente objeto de violações para evitar a sua aplicação efetiva. Além disso, conforme resulta dos debates ocorridos na audiência, a adoção das obrigações em causa justificava-se ainda mais pela circunstância de, anteriormente, poucos Estados-Membros terem adotado disposições nacionais que previssem semelhantes obrigações, nomeadamente a obrigação de comunicação de informações sobre os fundos ou recursos económicos que estejam na sua posse, que detenham ou que controlam.

59 Daqui resulta que as obrigações de comunicação de informações e de colaboração foram, no caso em apreço, instituídas para garantir a aplicação uniforme do Regulamento n.º 269/2014 no território da União e pôr em causa as estratégias de evasão às medidas restritivas, tornadas possíveis, nomeadamente, através do recurso a sistemas jurídicos e financeiros complexos.

60 Assim, uma vez que as medidas previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, estão associadas à Decisão 2014/145, visto que são suscetíveis de assegurar, à escala da União, a execução eficaz e uniforme das medidas restritivas previstas nessa decisão, não há que acolher o argumento dos recorrentes segundo o qual estas violam o artigo 215.º, n.º 2, TFUE, por não serem necessárias e por não poderem ser adotadas sem constarem numa decisão do Conselho com base no artigo 29.º TUE.

61 Pelas mesmas razões que foram acima mencionadas nos n.os 57 a 60, uma vez que as disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, eram suscetíveis de assegurar, à escala da União, uma aplicação uniforme das obrigações que estas disposições preveem e, consequentemente, a execução eficaz e uniforme da Decisão 2014/145, não há que acolher o argumento dos recorrentes segundo o qual essas obrigações são da competência de execução dos Estados-Membros e caracterizam a existência de uma violação do artigo 24.º, n.º 2, TUE. Além disso, uma vez que o artigo 40.º TUE não diz respeito à repartição de competências entre a União e os seus Estados-Membros, os recorrentes não podem alegar que a adoção das obrigações controvertidas viola esta disposição por ser da competência de execução dos Estados-Membros.

62 Do mesmo modo, contrariamente ao que os recorrentes alegam, a mera referência feita às medidas restritivas pelo artigo 215.º, n.º 2, TFUE não tem como consequência limitar as medidas previstas pela referida disposição a obrigações de não fazer. Com efeito, como foi recordado no n.º 54, *supra*, esta disposição tem por objeto permitir ao Conselho executar uma decisão adotada em matéria de PESC, para garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros.

63 Ora, no caso em apreço, uma vez que as obrigações previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, têm por objeto assegurar a eficácia das medidas de congelamento de fundos previstas pela Decisão 2014/145 e executá-las, há que considerar que o Conselho podia, com base no artigo 215.º, n.º 2, TFUE e sem violar o artigo 29.º TUE, adotar essas obrigações através de um regulamento da União, independentemente do facto de essas obrigações não estarem expressamente previstas na respetiva decisão.

64 Por último, há que salientar que é certo que, antes da adoção do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, o artigo 8.º do Regulamento n.º 269/2014, mencionado no n.º 9, *supra*, já previa uma obrigação de comunicação de informações. Todavia, este artigo refere-se às obrigações de confidencialidade e de segredo profissional a que estão vinculadas as pessoas singulares ou coletivas e as entidades e organismos, portanto, principalmente os operadores económicos encarregados de assegurar a execução das medidas de congelamento de fundos e não as pessoas incluídas na lista das medidas restritivas. Isto é, aliás, confirmado pelo facto de o referido artigo 8.º não utilizar a formulação utilizada nesse regulamento para designar as pessoas sujeitas a medidas restritivas, a saber, as «pessoas enumeradas no Anexo I [do referido] regulamento». Assim, uma vez que o artigo 8.º do Regulamento n.º 269/2014 não se destinava a ser aplicado às pessoas sujeitas a medidas restritivas, que, no entanto, estão em melhores condições para informar as autoridades nacionais competentes sobre a composição do seu património, no contexto recordado nos n.os 57 a 60, *supra*, o argumento dos recorrentes segundo o qual, em substância, a adoção do artigo 9.º, n.º 2, do regulamento era injustificada deve ser julgado improcedente.

65 Resulta assim dos n.os 56 a 64, *supra*, que, desde que as disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, estejam abrangidas pelo poder de execução de uma decisão adotada em matéria de PESC, o Conselho pode adotá-las com base num regulamento da União estabelecido ao abrigo do artigo 215.º, n.º 2, TFUE, independentemente do facto de as obrigações em causa serem obrigações a cumprir pelos recorrentes e não estarem previstas numa decisão adotada nos termos do artigo 29.º TUE.

66 Por conseguinte, há que julgar improcedente a primeira parte do primeiro fundamento.

– Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa à violação do artigo 40.º TUE e do artigo 83.º, n.º 1, TFUE

67 Com a segunda parte do primeiro fundamento, os recorrentes alegam, em substância, que, ao adotar o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, o Conselho violou o artigo 40.º TUE e o artigo 83.º, n.º 1, TFUE.

68 Para o efeito, afirmam que, ao prever, no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, que o não cumprimento da obrigação de comunicação de informações é considerado como uma participação em atividades que têm por objeto ou por efeito contornar as medidas restritivas e ao alterar o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, o Conselho substituiu os Estados-Membros para decidir de que modo as medidas restritivas seriam aplicadas e punidas no território dos Estados-Membros, nomeadamente obrigando-os a prever medidas de declaração da perda.

69 Sublinham que, em aplicação do artigo 83.º TFUE, o Conselho não tem competência para harmonizar, ao nível da União, as sanções aplicáveis em caso de violação de medidas restritivas adotadas no domínio da PESC, uma vez que só as diretivas, adotadas de acordo com o procedimento legislativo ordinário, podem estabelecer as regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio em causa.

70 Tal análise é, aliás, confirmada pelo facto de, ao nível da União, a Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia (JO 2014, L 127, p. 39), já harmonizar a perda dos instrumentos e produtos do crime na União.

71 Além disso, depois da adoção das disposições impugnadas, o Conselho adotou, em 28 de novembro de 2022, a Decisão (UE) 2022/2332, relativa à identificação da violação de medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade que preenche os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, [TFUE] (JO 2022, L 308, p. 18). Nessa decisão, o Conselho decidiu que a violação de medidas restritivas era um domínio de criminalidade na aceção do artigo 83.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE. Foi com base nesta decisão que a Comissão adotou, em 2 de dezembro de 2022, uma proposta de diretiva relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis em caso de violação das medidas restritivas da União [COM (2022) 684 final], nos termos da qual a aproximação das definições e das sanções penais não pode ser feita com a base jurídica do artigo 215.º TFUE.

72 Quanto à argumentação do Conselho segundo a qual não é possível contestar o regime das sanções aplicáveis, com o fundamento de que o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, não é objeto do presente recurso e que os recorrentes são assim extemporâneos para contestar essas disposições, estes alegam que só puderam contestar este artigo depois de as disposições impugnadas terem sido adotadas. Indicam que, em todo o caso, contestam o referido artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, pela via da exceção de ilegalidade.

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

74 No que respeita, em primeiro lugar, à exceção de ilegalidade suscitada pelos recorrentes contra o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, para ser admissível, essa exceção deve dizer respeito a disposições que constituem a base jurídica do ato recorrido ou que têm um vínculo jurídico direto com esse ato (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.º 69 e jurisprudência referida, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 33 e jurisprudência referida).

75 Ora, no caso em apreço, além do facto de a exceção de ilegalidade só ter sido suscitada na réplica, há que observar que as disposições do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, não constituem a base jurídica do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014. Estas primeiras disposições também não têm um vínculo jurídico direto com estas segundas disposições, uma vez que as primeiras se destinam a ser aplicadas de maneira geral às sanções aplicáveis em caso de infração ao referido regulamento e não especificamente às segundas. Conclui-se que a exceção de ilegalidade deve ser julgada inadmissível.

76 No que respeita, em segundo lugar, à questão de saber se as disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, lido em conjugação com o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, são suscetíveis de gerar uma incriminação de natureza penal e, assim, violar o artigo 83.º, n.º 1, TFUE, há que salientar, antes de mais, que o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, se limita a qualificar o não cumprimento das obrigações de comunicação de informações e de colaboração, previstas no artigo 9.º, n.º 2, desse mesmo regulamento, de participação na evasão às medidas, na aceção do artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento.

77 Ora, não se pode deixar de observar que a qualificação de participação em atividades de evasão, conforme prevista no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, não pode, enquanto tal, ser considerada uma incriminação de natureza penal.

78 Quanto ao argumento dos recorrentes segundo o qual as disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, interpretadas à luz das disposições do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, constituem uma incriminação de natureza penal devido às sanções penais previstas nessas segundas disposições, há que salientar que o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, deixa aos Estados-Membros a tarefa de estabelecer o regime de sanções, «incluindo sanções penais, se for caso disso».

79 Ora, a utilização dessa formulação implica que a determinação da natureza das sanções aplicáveis às infrações ao Regulamento n.º 269/2014 é da competência das autoridades nacionais e, portanto, do direito nacional, incluindo em caso de aplicação da sanção de declaração da perda do produto das violações (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, «Agro In 2001», C-234/18, EU:C:2020:221, n.ºs 60 e 61).

80 A este respeito, há que salientar que, no que, mais concretamente, respeita ao artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, a competência conferida aos Estados-Membros para determinar a natureza civil, administrativa ou penal das sanções é confirmada pelo último período do quinto considerando do regulamento recorrido, segundo o qual, em substância, o

contorno das medidas restritivas, previsto no artigo 9.º, n.º 3, deste regulamento, seria passível de sanções «se, ao abrigo das regras e procedimentos nacionais aplicáveis, forem preenchidas as condições para a sua aplicação».

81 Assim, resulta dos n.os 79 e 80, *supra*, que não se pode considerar que as disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, constituem uma incriminação de natureza penal e, portanto, foram adotadas em violação do artigo 83.º TFUE.

82 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento dos recorrentes segundo o qual a adoção, pela Comissão, da proposta de diretiva, mencionada no n.º 71, *supra*, confirma a natureza penal das disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado.

83 Com efeito, há que salientar que as disposições desta proposta de diretiva, que, em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TFUE, necessitou, previamente à respetiva adoção, de uma decisão do Conselho que identificasse um novo domínio de criminalidade, previam obrigar as autoridades nacionais a introduzir regras mínimas relativas à definição das infrações e das sanções penais em caso de não cumprimento das obrigações de comunicação de informações e de colaboração previstas por medidas restritivas. Ora, pelas razões já mencionadas nos n.os 76 a 80, *supra*, não se pode deixar de observar que não é esse o caso das disposições do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado.

84 Por último, há que salientar que tanto o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, como o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, confiam às autoridades nacionais a competência para determinar a natureza penal, civil ou administrativa associada à infração de participação em atividades de evasão e às sanções associadas a essa infração. Daqui resulta que, pelas mesmas razões mencionadas nos n.os 51 a 55, *supra*, as referidas disposições podem ser adotadas pelo Conselho nos termos do artigo 215.º, n.º 2, TFUE e que o Conselho não pode ser acusado de se ter indevidamente substituído aos Estados-Membros no exercício da sua competência legislativa.

85 Além disso, uma vez que o regime jurídico aplicável às obrigações controvertidas e às sanções aplicáveis em caso de infração não faz parte da matéria penal, o Conselho não pode ser acusado de ter violado o artigo 83.º TFUE, pelo que, contrariamente ao que sustentam os recorrentes, o Conselho também não violou o artigo 40.º TUE. Por conseguinte, há que julgar improcedente a segunda parte do primeiro fundamento e o primeiro fundamento na íntegra.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a um desvio de poder

86 Com o seu segundo fundamento, os recorrentes alegam, em substância, que, ao incitar os Estados-Membros a sancionar o não cumprimento das obrigações previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, com uma sanção de declaração da perda, o Conselho cometeu um desvio de poder.

87 Com efeito, segundo os recorrentes, trata-se agora não apenas de congelar os fundos, mas de os declarar perdidos, como confirmam as declarações do presidente do Conselho Europeu, do Alto Representante, da presidente da Comissão e as conclusões do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro de 2022. Ao proceder deste modo, enquanto as medidas restritivas produzem, na

prática, efeitos semelhantes aos dos outros regimes de sanções, o Conselho tenta desvirtuar as medidas de congelamento de fundos, organizando a respetiva perda que é delegada nos Estados-Membros.

88 Os recorrentes alegam também que a posterior adoção da Decisão 2022/2332, que acrescentou à lista das infrações previstas no artigo 83.º, n.º 1, TFUE a violação das medidas restritivas, bem como a adoção, pela Comissão, da proposta de diretiva, relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis em caso de violação das medidas restritivas da União, são suscetíveis de confirmar a existência de um desvio de poder.

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

90 Segundo jurisprudência constante, um ato só enferma de desvio de poder caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido adotado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de alcançar fins diferentes dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (v. Acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 151 e jurisprudência referida).

91 No caso em apreço, em primeiro lugar, há que salientar que, como resulta dos n.os 76 a 83, *supra*, as disposições impugnadas não têm natureza penal e aplicam as medidas de congelamento de fundos uniformemente no território da União. Isto implica que os recorrentes não podem utilmente invocar um desvio de poder no que respeita à adoção dessas disposições por meio de um regulamento do Conselho, regularmente adotado nos termos do artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

92 Em segundo lugar, não se pode deixar de observar que os elementos mencionados nos n.os 56 a 64, *supra*, evidenciam que as declarações invocadas pelos recorrentes não constituem a causa exclusiva, senão determinante, da adoção das medidas impugnadas. Daqui resulta que as condições recordadas no n.º 90, *supra*, não estão reunidas.

93 Assim, e uma vez que as disposições impugnadas foram adotadas em conformidade com o procedimento previsto para esse efeito e não, como afirmam os recorrentes, com o único objetivo de declarar perdidos os bens congelados em aplicação das medidas restritivas, o Conselho não pode ser acusado de ter cometido um desvio de poder.

94 Daqui resulta que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

95 Com o seu terceiro fundamento, os recorrentes alegam que a obrigação de comunicação de informações imposta pelo artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, não é adequada para alcançar os objetivos prosseguidos pela regulamentação em causa e excede o que é necessário para os alcançar, em circunstâncias em que o Conselho não demonstrou que o regime das medidas restritivas instituído pela Decisão 2014/145 necessita da adoção de uma obrigação de comunicação de informações por parte das pessoas que a ela estão sujeitos.

96 A este respeito, os recorrentes sublinham que o Conselho não produziu prova das dificuldades encontradas na aplicação do Regulamento n.º 269/2014 a que se refere o quinto considerando do regulamento recorrido.

97 Acrescentam que a introdução destas disposições é tanto mais desproporcionada à luz dos objetivos prosseguidos pela regulamentação quanto se considera que o não cumprimento das obrigações de comunicação de informações e de colaboração constitui, por força do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, uma evasão às medidas restritivas. Assim, através desta disposição, existe o risco de se considerar que constitui uma evasão qualquer esquecimento de comunicação de informação de um bem, independentemente do caráter involuntário da falta de comunicação, o que seria suscetível de instituir uma presunção inilidível de evasão, contrária ao princípio do direito a um recurso efetivo.

98 Segundo os recorrentes, isto representa um problema ainda maior uma vez que é altamente provável que o legislador nacional, encorajado pelo Conselho, associe a violação de evasão às medidas restritivas de sanções penais, bem como, eventualmente, a uma sanção de declaração da perda, que terá não só um caráter «manifestamente desproporcionado», mas também terá por efeito retirar às medidas restritivas o seu caráter cautelar e preventivo.

99 Por último, os recorrentes alegam que o prazo previsto para comunicar as informações sobre os seus bens, no caso em apreço, 1 de setembro de 2022, deixou-lhes apenas 41 dias para efetuar tal diligência. Ora, tendo em conta a complexidade ligada à imprecisão dos conceitos utilizados para determinar a obrigação de comunicação de informações e as modalidades de comunicação que são diferentes consoante cada uma das autoridades envolvidas na comunicação de informações, esse prazo era insuficiente e excedia o princípio da proporcionalidade.

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

101 Importa recordar que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar (Acórdãos de 13 de março de 2012, Melli Bank/Conselho, C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 52, e de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 56).

102 No que respeita, antes de mais, ao argumento segundo o qual o Conselho não demonstrou a existência da complexidade crescente dos sistemas que permitem escapar às sanções, há que recordar que o Conselho adotou as disposições impugnadas no âmbito do poder de apreciação que lhe é reconhecido e fundamentou-as, como decorre do quinto considerando do regulamento recorrido, com vista a pôr em causa o recurso a estruturas jurídicas e financeiras complexas que visam, se não tornar mais fácil contornar as medidas, pelo menos tornar mais difícil a identificação pelas autoridades nacionais competentes dos fundos ou recursos económicos que são objeto de medidas restritivas nos termos da Decisão 2014/145. Ora, a prossecução desse objetivo, que o Conselho não pode ser obrigado a justificar através da apresentação de elementos de prova, justifica a necessidade de fazer recair sobre as pessoas que estão sujeitas a medidas restritivas por força dessa decisão as obrigações de comunicação de informações e de colaboração previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado. Daqui resulta que não há que acolher este primeiro argumento.

103 No que respeita, em seguida, ao argumento dos recorrentes segundo o qual o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, instituiu uma presunção inilidível de participação em atividades de evasão às medidas restritivas, há que salientar que as disposições deste artigo se referem ao artigo 9.º, n.º 1, deste regulamento para definir a natureza da participação numa atividade de evasão. Ora, uma vez que estas últimas disposições preveem que, para que seja

constituída a participação em atividades de evasão, essa participação deve ser feita «consciente e intencionalmente», o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, deve ser interpretado no sentido de que só é aplicável desde que o não cumprimento das obrigações previstas no artigo 9.º, n.º 2, deste regulamento tenha ocorrido «com conhecimento de causa e intencionalmente». Por conseguinte, uma eventual omissão involuntária de comunicar informações sobre determinados fundos ou recursos económicos não constitui uma infração passível de sanções. Isto é, assim, suscetível de excluir qualquer instituição de uma presunção inilidível de que as medidas sejam contornadas através destas disposições. Daqui resulta que não há que acolher este argumento.

104 Quanto à alegação segundo a qual, em substância, as disposições impugnadas levam as autoridades nacionais a sancionar sistematicamente com a sanção de declaração da perda qualquer violação às obrigações de comunicação de informações e de colaboração, conforme previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, e, assim, a alterar a natureza das medidas restritivas, há que observar que, ao referir-se ao artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, a «medidas adequadas» para a declaração da perda dos produtos das violações ao Regulamento n.º 269/2014, o Conselho deixou uma margem de apreciação às autoridades nacionais quanto à definição, à natureza e ao alcance dessa declaração de perda. Além disso, a sanção de declaração da perda do produto das violações, visto que só é suscetível de se aplicar em caso de não cumprimento das obrigações previstas no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, não se pode confundir com as medidas restritivas enquanto tais, que conservam o seu caráter cautelar e temporário. Em todo o caso, há que constatar que o objeto da declaração da perda, conforme previsto no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2022/880, visto que se aplica apenas aos «produtos [das] violações», difere do objeto das medidas restritivas, que incide sobre os fundos e recursos económicos conforme determinados pelo artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014. Daqui resulta que não há que acolher os argumentos dos recorrentes destinados a obter a declaração de que as sanções associadas à evasão referida no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado pelo regulamento recorrido, alteram a natureza das medidas restritivas e são manifestamente desproporcionadas.

105 Quanto ao prazo de 41 dias dado aos recorrentes para comunicarem as informações sobre os seus fundos ou recursos económicos, que estes últimos consideram demasiado curto, não parece ser de uma brevidade tal que tenha colocado as pessoas afetadas pelas medidas de congelamento de fundos na impossibilidade de comunicar utilmente as informações sobre os seus fundos ou recursos económicos às autoridades nacionais competentes. Com efeito, é facto assente que são as pessoas afetadas pelas medidas restritivas que estão em melhor posição para conhecer a composição do seu património. Além disso, o facto de os recorrentes terem, no caso em apreço, tido de comunicar a quatro autoridades nacionais competentes diferentes e no prazo de 41 dias as informações sobre os fundos e recursos económicos que detenham, que estejam na sua posse ou que controlam não parece constituir um prazo excessivamente curto. Aliás, os próprios recorrentes reconhecem ter cumprido em tempo útil esta obrigação e também não alegam que as autoridades nacionais competentes tenham detetado, a seu respeito, deficiências cometidas no momento da execução dessa obrigação.

106 Por último, uma vez que os recorrentes mencionam na réplica uma violação desproporcionada do seu direito de propriedade e do seu direito à vida privada, há que salientar que esses argumentos não estão demonstrados. Tais argumentos devem, portanto, ser afastados, sem que seja necessário apreciar a sua admissibilidade.

107 Tendo em conta o que precede, há que julgar improcedente o terceiro fundamento.

Quarto fundamento, relativo à violação do princípio da segurança jurídica

108 Com o seu quarto fundamento, os recorrentes alegam que a obrigação de declaração prevista no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, se baseia nos conceitos de propriedade e de controlo e viola o princípio da segurança jurídica.

109 Em primeiro lugar, estes dois conceitos caracterizam-se pela sua grande complexidade. Isto exporia os recorrentes ao risco de serem punidos por falta de comunicação de informações, em caso de interpretação divergente destes conceitos com os conceitos dados por cada uma das autoridades nacionais competentes. A imprecisão que envolve estes dois conceitos explica, aliás, a razão pela qual o Conselho sentiu a necessidade de recorrer a um guia prático e a uma conferência para precisar o seu sentido. Tal prática é inédita, uma vez que se trata de disposições suscetíveis de serem punidas no plano penal.

110 A este respeito e em resposta aos argumentos da Comissão, segundo a qual os recorrentes são livres de assinalar às autoridades competentes as eventuais dificuldades que tenham na aplicação das disposições que lhes são aplicáveis, estes alegam que o seu papel não é prevenir os erros cometidos pela administração, nem interpor recursos jurisdicionais para remediar a violação do direito de propriedade de que são sujeitos.

111 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que o artigo 9.º do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, viola o princípio da segurança jurídica pelo facto de as suas disposições não preverem as modalidades segundo as quais a comunicação de informações em causa deve ser efetuada perante as autoridades competentes de cada um dos Estados-Membros. Segundo os recorrentes, a inexistência desse dispositivo traduz-se numa grande diversidade das práticas administrativas na União e, consequentemente, na submissão das pessoas que estão sujeitas às medidas de congelamento de fundos à arbitrariedade de cada uma das administrações em causa.

112 Em terceiro lugar, os recorrentes alegam que nada lhes permitia supor que o Conselho podia, a curto ou a médio prazo, impor-lhes tal obrigação de comunicação de informações e que o prazo que lhes foi fixado para cumprir essa obrigação, no caso em apreço 41 dias, era manifestamente insuficiente.

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

114 Há que recordar que o princípio da segurança jurídica implica que a legislação da União deve ser clara e precisa e que a sua aplicação deve ser previsível para todos os que por ela são abrangidos (Acórdão de 5 de março de 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Conselho, C-585/13 P, EU:C:2015:145, n.º 93; v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º 42).

115 Em primeiro lugar, quanto à alegação de que os conceitos de propriedade e de controlo não são suficientemente explícitos, a tal ponto, que o Conselho foi obrigado a definir os contornos destes conceitos graças ao recurso a um guia prático e a uma conferência, há que salientar desde logo que os termos utilizados pelo artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, remetem para os conceitos de propriedade, posse, detenção ou controlo.

116 A este propósito, uma vez que o Regulamento n.º 269/2014 se refere a estes conceitos sem remissão para os direitos nacionais por forma a defini-los, os referidos conceitos devem ser considerados conceitos autónomos do direito da União, que devem ser interpretados uniformemente no território desta última [v., neste sentido, Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 42 e jurisprudência referida]. Além disso, em conformidade com jurisprudência constante, há que ter em conta a redação e o contexto da referida disposição, bem como os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se insere (v., neste sentido, Acórdão de 13 de março de 2012, Melli Bank/Conselho C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 38 e jurisprudência referida).

117 Ora, não resulta que o recurso aos conceitos de propriedade, de detenção, de posse ou de controlo nas disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, sofra de uma ambiguidade tal, que não permita que as pessoas que estão sujeitas a medidas de congelamento de fundos possam dissipar, com um grau suficiente de certeza, eventuais dúvidas quanto ao alcance ou ao sentido destes conceitos.

118 Com efeito, há que considerar que, ao utilizar estes conceitos, o Conselho designou, nomeadamente, o direito de dispor ou de utilizar fundos ou recursos económicos, conforme definidos no artigo 1.º, alíneas d) e g), do Regulamento n.º 269/2014.

119 Em especial, quanto ao conceito de controlo e de detenção, há que salientar que, tratando-se de sociedades e no contexto específico das medidas restritivas, já foi declarado que uma sociedade podia ser qualificada de «sociedade na posse ou sob controlo de outra entidade», quando se encontrasse numa situação em que essa outra entidade podia influenciar as suas escolhas, mesmo na inexistência de vínculo jurídico, de propriedade ou de participação no capital, entre estas duas entidades económicas (v., neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 75).

120 As interpretações mencionadas nos n.os 118 e 119, *supra*, correspondem ao contexto em que as disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, foram adotadas. Com efeito, o objetivo do Conselho é exercer sobre as pessoas e entidades objeto de medidas restritivas uma pressão que se repercuta nas autoridades russas e que visa, nomeadamente, aumentar o custo das ações da Federação da Rússia destinadas a comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

121 Por último, há que salientar que o facto de o Conselho ter organizado uma conferência ou ter recorrido a um guia de boas práticas destinado às autoridades nacionais, para precisar os conceitos utilizados no domínio das medidas restritivas, não é, por si só, suscetível de caracterizar a existência de uma incerteza jurídica relativa à utilização de tais conceitos.

122 Resulta, assim, dos n.os 115 a 121, *supra*, que a referência feita pelo artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, aos conceitos de propriedade, de posse, de detenção ou de controlo dos fundos ou dos recursos económicos permite apreender de maneira suficientemente clara e compreensível o que tais conceitos abrangem.

123 No que respeita, em segundo lugar, às incertezas relativas às práticas divergentes das autoridades nacionais relativamente às modalidades de comunicação de informações, há que salientar que os dados que permitem identificar cada uma das autoridades nacionais competentes figuram no Anexo II do Regulamento n.º 269/2014. Além disso, o facto de os recorrentes terem sido obrigados a entrar em contacto com essas autoridades nacionais para conhecer a forma exigida

para proceder à comunicação de informações perante cada uma dessas autoridades não constitui uma violação do princípio da segurança jurídica, tanto mais que os recorrentes não apresentam nenhum elemento de prova que demonstre a existência de tais dificuldades.

124 Em terceiro lugar, quanto à alegada existência de divergências de interpretação dos conceitos mencionados no n.º 115, *supra*, pelas diferentes autoridades nacionais competentes, bem como à alegada falta de proteção dos particulares contra a arbitrariedade das autoridades nacionais competentes, no contexto dos prazos muito restritos dados aos recorrentes para comunicarem as informações sobre os seus fundos e recursos económicos, não há que acolher, por um lado, o argumento relativo aos prazos demasiado restritos, pelas razões já mencionadas no n.º 105, *supra*, e, por outro, as alegações, aliás de forma alguma fundamentadas, relativas às divergências de interpretação pelas diferentes autoridades nacionais, pelas razões mencionadas nos n.ºs 116 a 122, *supra*.

125 Assim, uma vez que nenhum dos argumentos invocados pelos recorrentes é suscetível de caracterizar a existência de uma violação do princípio da segurança jurídica, há que julgar improcedente o quarto fundamento e, consequentemente, negar integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

126 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Conselho, em conformidade com o pedido deste último.

127 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Grande Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Gennady Nikolayevich Timchenko e Elena Petrovna Timchenko suportarão as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan

Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de setembro de 2024.

Assinaturas