Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 31 de maio de 2016 [1]

Processo C-72/15

Rosneft Oil Company OJSC
contra
Her Majesty's Treasury,
Secretary of State for Business, Innovation and Skills,
The Financial Conduct Authority

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), Reino Unido]

«Reenvio prejudicial — Política externa e de segurança comum — Validade de determinados artigos da Decisão 2014/512/PESC e do Regulamento (UE) n.º 833/2014 — Medidas restritivas tendo em conta as ações da Federação da Rússia que destabilizam a situação na Ucrânia»

I – **Introdução**

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade e a interpretação da Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia [2] (a seguir «Decisão 2014/512»), e do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia [3] (a seguir «Regulamento n.º 833/2014»).

2. Este pedido tem uma grande importância, uma vez que levará o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a sua competência quanto à fiscalização da validade e quanto à interpretação, a título prejudicial, dos atos adotados pela União em matéria de política externa e de segurança comum (a seguir «PESC»), quando, aparentemente, os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.° TFUE excluem esta possibilidade.

3. Por conseguinte, o presente processo permite que o Tribunal de Justiça identifique os atos que, segundo o n.º 252 do seu Parecer 2/13 (EU:C:2014:2454), «no estado atual do direito da União […] escapam à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça».

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 229, p. 13. Esta decisão foi várias vezes alterada. Uma vez que o litígio em causa no processo principal apenas visa as alterações efetuadas até ao mês de dezembro de 2014, irei referir-me, nas presentes conclusões, à versão da Decisão 2014/512 em vigor nesse mês, que inclui as alterações introduzidas pelas Decisões 2014/659/PESC do Conselho, de 8 de setembro de 2014 (JO L 271, p. 54) e 2014/872/PESC do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO L 349, p. 58).

3 — JO L 229, p. 1. Este regulamento foi várias vezes alterado. Uma vez que o litígio em causa no processo principal apenas visa as alterações efetuadas até ao mês de dezembro de 2014, irei referir-me, nas presentes conclusões, à versão do Regulamento n.º 833/2014 em vigor nesse mês, que inclui as alterações introduzidas pelos Regulamentos (UE) n.º 960/2014 do Conselho, de 8 de setembro de 2014 (JO L 271, p. 3) e n.º 1290/2014 do Conselho, de 4 de dezembro de 2014 (JO L 349, p. 20).

II – **Enquadramento jurídico**

A – *Tratado UE*

4. O artigo 19.º, n.º 1, do título III, sob a epígrafe «Disposições relativas às Instituições», do Tratado UE, dispõe que:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e tribunais especializados. O Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

Os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.»

5. No título V do Tratado UE, sob a epígrafe «Disposições gerais relativas à ação externa da união e disposições específicas relativas à [PESC]», o artigo 21.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do capítulo 1, sob a epígrafe «Disposições gerais relativas à ação externa da união», prevê:

«A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.»

6. O capítulo 2, sob a epígrafe «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum», que figura igualmente no mesmo título do referido Tratado, dispõe:

«*Secção 1*

Disposições comuns

Artigo 23.º

A ação da União na cena internacional ao abrigo do presente capítulo assenta nos princípios, prossegue os objetivos e é conduzida em conformidade com as disposições gerais enunciadas no [c]apítulo 1.

Artigo 24.º

1. A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.

A [PESC] está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e o Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adoção de atos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do Tratado [FUE].

[…]

3. Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio.

Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. […]

Artigo 29.º

O Conselho adota decisões que definem a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-Membros zelarão pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União. […]

Artigo 40.º

A execução da política externa e de segurança comum não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.° a 6.° do Tratado [FUE].

De igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do presente capítulo.

[…]»

B – *Tratado FUE*

7. O título I, sob a epígrafe «Disposições gerais relativas à ação externa da União», da quinta parte do Tratado FUE, sob a epígrafe «A ação externa da União», dispõe:

«*Artigo 205.º*

A ação da União na cena internacional ao abrigo da presente parte assenta nos princípios, prossegue os objetivos e é conduzida em conformidade com as disposições gerais enunciadas no [c]apítulo 1 do [t]ítulo V do Tratado [UE].»

8. O título IV, sob a epígrafe «As medidas restritivas», desta mesma parte do Tratado FUE, dispõe:

«*Artigo 215.º*

1. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE], determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias. O Conselho informa o Parlamento Europeu desse facto.

2. Quando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE], o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais.

3. Os atos referidos no presente artigo compreendem as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas.»

9. O artigo 275.º, da secção 5, sob a epígrafe «O Tribunal de Justiça da União Europeia», do capítulo 1, sob a epígrafe «As Instituições», do título I, sob a epígrafe «Disposições institucionais», da sexta parte do Tratado FUE, sob a epígrafe «Disposições institucionais e financeiras», dispõe que:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à [PESC], nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições.

Todavia, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado [UE] e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE].»

C – *Acordo de Parceria e de Cooperação*

10. O Acordo de Parceria e de Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro, assinado em Corfu, em 24 de junho de 1994[4] (a seguir «Acordo de Parceria») dispõe no título III, sob a epígrafe «Comércio de mercadorias», o seguinte:

«*Artigo 10.º*

1. As partes conceder-se-ão mutuamente o tratamento geral da nação mais favorecida, na aceção do n.º 1 do artigo I do GATT.

2. O disposto no n.º 1 não é aplicável a:

a) Vantagens concedidas a países limítrofes, tendo em vista facilitar o tráfego fronteiriço;

b) Vantagens concedidas com o objetivo de criar uma união aduaneira ou uma zona de comércio livre ou na sequência da criação de uma união ou zona desse tipo. Entende-se por «união aduaneira» e 'zona de comércio livre' as definidas no n.º 8 do artigo XXIV do GATT ou criadas através do processo referido no n.º 10 do mesmo artigo;

c) Vantagens concedidas a determinados países de acordo com o GATT e com outros acordos internacionais a favor de países em desenvolvimento.

[…]

Artigo 12.º

1. As partes acordam em que o princípio da liberdade de trânsito constitui uma condição essencial para alcançar os objetivos do presente acordo.

Nesse sentido, cada parte deverá permitir, através do seu território, o livre trânsito de mercadorias originárias do território aduaneiro da outra parte ou com destino a esse território.

4 — JO L 327, p. 3. Este acordo foi aprovado em nome das Comunidades Europeias através da Decisão 97/800/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 30 de outubro de 1997 (JO L 327, p. 1).

2. O disposto nos n.os 2, 3, 4 e 5 do artigo V do GATT é aplicável entre as partes.

[…]

Artigo 19.º

O presente acordo não prejudica as proibições ou restrições aplicáveis à importação, exportação ou a mercadorias em trânsito, justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública; de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de proteção dos recursos naturais; de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico; ou de proteção da propriedade intelectual, industrial e comercial, nem a aplicação da regulamentação relativa ao ouro e à prata. Essas proibições e restrições não constituirão, contudo, um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada ao comércio entre as partes.»

11. No capítulo III, sob a epígrafe «Prestação de serviços transfronteiras», que figura no título IV, sob a epígrafe «Disposições relativas a atividades empresariais e investimentos», o artigo 36.º dispõe:

«As partes conceder-se-ão mutuamente, relativamente aos setores enumerados no anexo 5 do presente acordo, um tratamento não menos favorável do que o concedido a qualquer país terceiro no que se refere às condições que afetam a prestação de serviços transfronteiras por parte de sociedades da Comunidade ou da Rússia, no território da Rússia ou da Comunidade, respetivamente, nos termos das disposições legislativas e regulamentares aplicáveis em cada uma das partes.»

12. No título V, sob a epígrafe «Pagamentos e circulação de capitais», do referido acordo, o artigo 52.º estabelece:

«[…]

2. Será assegurada a livre circulação de capitais entre residentes da Comunidade e da Rússia sob a forma de investimentos diretos efetuados em sociedades constituídas nos termos da legislação do país de acolhimento e de investimentos efetuados nos termos do capítulo II do título IV, a transferência para o estrangeiro destes investimentos, incluindo todas as indemnizações resultantes de medidas como a expropriação, a nacionalização ou medidas de efeito equivalente, bem como de quaisquer lucros daí resultantes.

[…]

5. Sem prejuízo dos n.os 6 e 7, após um período de transição de cinco anos a contar da entrada em vigor do presente acordo, as partes não introduzirão quaisquer novas restrições que afetem a circulação de capitais e os pagamentos correntes com ela relacionados entre residentes da Comunidade e da Rússia, nem tornarão mais restritivos os regimes existentes. No entanto, a introdução de restrições durante o período de transição referido na primeira frase não afetará os direitos e obrigações das partes nos termos dos n.os 2, 3, 4 e 9.

[…]

9. As partes conceder-se-ão mutuamente o tratamento da nação mais favorecida em relação à liberdade dos pagamentos correntes e da circulação de capitais, bem como em relação aos métodos de pagamento.»

13. O artigo 99.º, do título XI, sob a epígrafe «Disposições institucionais, gerais e finais», deste mesmo acordo dispõe:

«Nenhuma disposição do presente acordo impede uma parte de tomar medidas:

[…]

1) Que considere necessárias para a proteção dos seus interesses de segurança essenciais:

[…]

d) Em caso de graves perturbações internas que afetem a manutenção da ordem e da lei, em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra, ou para cumprir obrigações por ela aceites para efeitos de manutenção da paz e da segurança internacionais;

[…]»

D – *Decisão 2014/512*

14. As seguintes disposições da Decisão 2014/512 constituem o objeto do presente pedido de decisão prejudicial:

«*Artigo 1.º*

[…]

2. São proibidas a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir ou de outro modo negociar obrigações, ações ou instrumentos financeiros análogos cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias, que tenham sido emitidos depois de 12 de setembro de 2014 por:

[…]

b) Entidades estabelecidas na Rússia, controladas pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a um bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo em 12 de setembro de 2014, tal como enumeradas no anexo III [a saber, Rosneft, Transneft e Gazprom Neft];

c) Qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União cuja propriedade seja detida em mais de 50% por uma entidade referida [na alínea] […] b); ou

d) Qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo que atue em nome ou sob a direção de uma entidade da categoria referida na alínea c) ou enumerada nos anexos […] III [a saber, Rosneft, Transneft e Gazprom Neft].

3. É proibido criar ou participar direta ou indiretamente em qualquer acordo que vise a concessão de novos empréstimos ou crédito cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo a que se refere o n.º 1 ou o n.º 2 depois de 12 de setembro de 2014, excetuando os empréstimos ou o crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações de bens e serviços não financeiros entre a União e a Rússia que não estejam sujeitos a proibição, ou os empréstimos com a finalidade específica e documentada de prestar

financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez de pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no anexo I [a saber, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank e Rosselkhozbank].

[…]

Artigo 4.º

1. A venda, o fornecimento, a transferência ou exportação, diretos ou indiretos, de certos equipamentos adequados para as seguintes categorias de exploração e produção na Rússia, incluindo a sua zona económica exclusiva e a plataforma continental, por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aeronaves sob a jurisdição dos Estados-Membros, ficam sujeitos à autorização prévia por parte da autoridade competente do Estado-Membro exportador:

a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;

b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico; ou;

c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

A União toma as medidas necessárias para determinar os produtos pertinentes que devem ser abrangidos pelo presente número.

2. A prestação de:

a) Assistência técnica ou outros serviços relacionados com as tecnologias referidas no n.º 1;

b) Financiamento ou assistência financeira à venda, fornecimento, transferência ou exportação das tecnologias referidas no n.º 1, ou à prestação da correspondente assistência ou formação técnica

fica igualmente sujeita a autorização prévia por parte da autoridade competente do Estado-Membro exportador.

3. As autoridades competentes dos Estados-Membros não concedem qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação de equipamento ou de prestação de serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, se determinarem que a venda, fornecimento, transferência ou exportação em causa ou a prestação dos serviços em causa se destina a uma das categorias de exploração e produção a que se refere o n.º 1.

4. O n.º 3 não prejudica a execução de contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014 ou de contratos conexos necessários para a execução desses contratos.

5. Uma autorização pode ser igualmente concedida quando a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens ou a prestação de serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, forem necessárias à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de ter um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente. Em casos devidamente justificados de emergência, a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação dos serviços, a que se referem os n.ºs 1 e 2, podem ser efetuadas sem autorização prévia, desde que o exportador notifique as

autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data em que a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação de serviços se efetuou, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação ou a prestação de serviços sem autorização prévia.

Artigo 4.º-A

1. É proibida a prestação direta ou indireta dos serviços associados necessários às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo a sua zona económica exclusiva e a plataforma continental, por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, ou utilizando navios ou aeronaves sob a jurisdição dos Estados-Membros:

a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;

b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico;

c) Projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

2. A proibição estabelecida no n.º 1 não prejudica a execução de contratos ou acordos-quadro celebrados antes de 12 de setembro de 2014 ou de contratos conexos necessários à execução dos primeiros.

3. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável caso os serviços em causa sejam necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente.

[…]

Artigo 7.º

1. Não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização relativamente a contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas pela presente decisão, nomeadamente sob a forma de pedidos de indemnização ou qualquer outro pedido deste tipo, tais como um pedido de compensação ou um pedido ao abrigo de uma garantia, em especial um pedido de prorrogação ou de pagamento de uma garantia ou contragarantia, nomeadamente financeira, independentemente da forma que assuma, a pedido de:

a) Entidades referidas no artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) ou c), e no artigo 1.º, n.º 2, alíneas c) ou d), ou enumeradas [no] [anexo] […] III […];

b) Outras pessoas, entidades ou organismos russos; ou

c) Pessoas, entidades ou organismos que atuem por intermédio de uma das pessoas, entidades ou organismos, ou em seu nome, referidos nas alíneas a) ou b).

2. Nos procedimentos de execução de um pedido, o ónus da prova de que a satisfação do pedido não é proibida pelo n.º 1 cabe à pessoa que pretende que o pedido seja executado.

3. O presente artigo não prejudica o direito que assiste às pessoas, entidades e organismos referidos no n.º 1 a uma reapreciação judicial da legalidade do não cumprimento das obrigações contratuais em conformidade com a presente decisão.

[…]»

E – *Regulamento n.º 833/2014*

15. As disposições seguintes do Regulamento n.º 833/2014 são visadas pelo presente pedido de decisão prejudicial:

«*Artigo 3.º*

1. É necessário obter previamente autorização para vender, fornecer, transferir ou exportar, direta ou indiretamente, os bens enumerados no anexo II, originários ou não da União, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou em qualquer outro Estado, caso tais bens se destinem a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental.

2. Para todas as vendas, fornecimentos, transferências ou exportações para as quais seja exigida autorização nos termos do presente artigo, essa autorização é concedida pelas autoridades competentes do Estado-Membro em que o exportador esteja estabelecido, segundo as modalidades previstas no artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 428/2009. A autorização é válida em toda a União.

3. O anexo II inclui certos bens destinados às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental:

a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;

b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico; ou

c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

4. Os exportadores prestam às autoridades competentes todas as informações necessárias à instrução do seu pedido de autorização de exportação.

5. As autoridades competentes não podem conceder qualquer autorização de venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens incluídos no anexo II quando tiverem motivos razoáveis para determinar que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se destina a projetos de exploração e produção de qualquer das categorias referidas no n.º 3.

No entanto, as autoridades competentes podem conceder a autorização se a venda, fornecimento, transferência ou exportação corresponder à execução de uma obrigação decorrente de um contrato celebrado antes de 1 de agosto de 2014, ou de contratos acessórios necessários à execução do primeiro.

As autoridades competentes podem igualmente conceder a autorização quando a venda, fornecimento, transferência ou exportação dos bens forem necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente. Em casos devidamente justificados de emergência, a venda, fornecimento, transferência ou exportação pode efetuar-se sem autorização prévia, desde que o exportador notifique as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data em que essa venda, fornecimento, transferência ou exportação se efetuou, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação sem autorização prévia.

6. Nas condições previstas no n.º 5, as autoridades competentes podem anular, suspender, alterar ou revogar uma autorização de exportação que tenham concedido.

7. Se a autoridade competente recusar, anular, suspender, limitar significativamente ou revogar uma autorização nos termos dos n.ºs 5 ou 6, o Estado-Membro em causa notifica desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão e partilha com eles as informações pertinentes, respeitando as disposições relativas à confidencialidade dessas informações previstas no Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho.

8. Antes de conceder uma autorização em conformidade com o n.º 5 para uma transação essencialmente idêntica a uma transação que tenha sido objeto de uma recusa, ainda válida, por parte de outro ou outros Estados-Membros nos termos dos n.ºs 6 e 7, o Estado-Membro em causa consulta o ou os Estados-Membros que recusaram a autorização. Se, na sequência de tais consultas, o Estado-Membro em causa decidir conceder a autorização, informa desse facto os outros Estados-Membros e a Comissão, comunicando todas as informações pertinentes que motivaram a sua decisão.

Artigo 3.º-A

1. É proibido prestar, direta ou indiretamente, serviços conexos necessários às seguintes categorias de projetos de exploração e produção na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental:

a) exploração e produção de petróleo em águas com profundidade superior a 150 metros;

b) exploração e produção de petróleo na zona *offshore* situada a norte do Círculo Polar Ártico; ou

c) projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica. O que precede não se aplica à exploração e produção através de formações de xisto para localizar jazidas não betuminosas ou para delas extrair petróleo.

Para efeitos do presente número, por 'serviços conexos' entende-se:

i) perfuração;

ii) teste de poços;

iii) serviços de diagrafia e revestimento de poços;

iv) fornecimento de estruturas flutuantes especializadas.

2. As proibições estabelecidas no n.º 1 não prejudicam a execução de obrigações decorrentes de contratos ou acordos-quadro celebrados antes de 12 de setembro de 2014 ou de contratos acessórios necessários à execução dos primeiros.

3. A proibição estabelecida no n.º 1 não é aplicável caso os serviços em causa sejam necessários à prevenção ou atenuação urgentes de um evento suscetível de produzir um impacto grave e significativo na saúde e segurança humanas ou no ambiente.

O prestador de serviços deve notificar as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data de realização de qualquer atividade ao abrigo do presente número, transmitindo informações detalhadas sobre a justificação pertinente para a venda, fornecimento, transferência ou exportação.

Artigo 4.º

[…]

3. Fica sujeita a autorização, pela autoridade competente em causa:

a) a prestação de assistência técnica ou serviços de corretagem relacionados com os bens enumerados no anexo II e com o seu fornecimento, fabrico, manutenção e utilização, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou, se essa assistência disser respeito a bens destinados a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, qualquer pessoa, entidade ou organismo noutro Estado;

b) o financiamento ou prestação de assistência financeira relacionados com os bens enumerados no anexo II, nomeadamente subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, para qualquer venda, fornecimento, transferência ou exportação desses bens, ou para a prestação de assistência técnica conexa, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, ou, se essa assistência disser respeito a bens destinados a utilização na Rússia, incluindo na sua zona económica exclusiva e plataforma continental, a qualquer pessoa, entidade ou organismo noutro Estado.

Nos casos devidamente justificados de emergência a que se refere o artigo 3.º, n.º 5, a prestação de serviços a que se refere o presente número pode efetuar-se sem autorização prévia, desde que o prestador de serviços notifique as autoridades competentes no prazo de cinco dias úteis a contar da data da prestação de serviços.

4. Se as autorizações forem solicitadas ao abrigo do n.º 2 do presente artigo, aplica-se *mutatis mutandis* o artigo 3.º, em especial os n.ºs 2 e 5.

Artigo 5.º

[…]

2. São proibidas a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir ou de outro modo negociar valores mobiliários e instrumentos do mercado monetário com prazo de vencimento superior a 30 dias, que tenham sido emitidos depois de 12 de setembro de 2014 por:

[…]

b) Uma das principais pessoas coletivas, entidades ou organismos estabelecidos na Rússia, controlados pelo Estado ou cuja propriedade seja detida em mais de 50% pelo Estado, com ativos totais estimados superiores a 1 bilião de rublos russos e cujas receitas estimadas provenham, numa proporção de pelo menos 50%, da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos do petróleo, tal como enumerados no anexo VI [a saber, Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

c) Uma pessoa coletiva, entidade ou organismo estabelecido fora da União, cujos direitos de propriedade sejam direta ou indiretamente detidos em mais de 50% por uma entidade referida na alínea a) ou na alínea b); ou

d) uma pessoa coletiva, entidade ou organismo que atue em nome ou sob a direção de uma entidade referida nas alíneas a), b) ou c) do presente número.

3. É proibido criar ou participar, direta ou indiretamente, a partir de 12 de setembro de 2014, em qualquer acordo que vise a concessão de novos empréstimos ou crédito cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo referido nos n.os 1 e 2.Essa proibição não se aplica:

a) aos empréstimos ou ao crédito com a finalidade específica e documentada de financiar importações ou exportações não proibidas de bens e serviços não financeiros entre a União e qualquer outro Estado, incluindo as despesas com bens e serviços de qualquer outro Estado terceiro necessárias para a execução do contrato de exportação ou importação; ou

b) aos empréstimos com a finalidade específica e documentada de proporcionar financiamento de emergência para o cumprimento de critérios de solvabilidade e liquidez a pessoas coletivas estabelecidas na União cujos direitos de propriedade sejam detidos em mais de 50% por uma entidade referida no anexo III [a saber, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank e Rosselkhozbank].

[…]

Artigo 8.º

1. Os Estados-Membros estabelecem o regime das sanções aplicáveis em caso de incumprimento 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 comunicam à Comissão as regras referidas no n.º 1, logo após a entrada em vigor do presente regulamento, e notificam-lhe qualquer alteração posterior.

[…]

Artigo 11.º

1. Não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização relativamente a contratos ou transações cuja execução tenha sido afetada, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, pelas medidas impostas pelo presente regulamento, nomeadamente sob a forma de pedidos de indemnização ou qualquer outro pedido deste tipo, tais como um pedido de compensação ou um pedido ao abrigo de uma garantia, em especial um pedido de prorrogação ou de pagamento de uma garantia ou contragarantia, nomeadamente financeira, independentemente da forma que assuma, a pedido de:

a) entidades referidas no artigo 5.º, n.º 1, n.os b) e c) e no artigo 5.º, n.º 2, alíneas c) e d), ou enumeradas [no Anexo] VI [a saber, Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

b) outras pessoas, entidades ou organismos russos;

c) pessoas, entidades ou organismos que atuem por intermédio de uma das pessoas, entidades ou organismos, ou em seu nome, referidos nas alíneas a) ou b).

2. Nos procedimentos de execução de um pedido, o ónus da prova de que a satisfação do pedido não é proibida pelo n.º 1 cabe à pessoa que pretende que o pedido seja executado.

3. O presente artigo não prejudica o direito que assiste às pessoas, entidades e organismos referidos no n.º 1 a uma reapreciação judicial da legalidade do não cumprimento das obrigações contratuais em conformidade com o presente regulamento.»

III – **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

16. Em 6 de março de 2014, os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União condenaram veementemente a «violação, pela Federação da Rússia] da soberania e integridade territorial ucranianas pela Federação da Rússia, sem que tenha havido provocação» [5]. Exortaram a Federação da Rússia a retirar imediatamente as suas forças armadas para as suas áreas de estacionamento permanente, em conformidade com os acordos aplicáveis. Decidiram igualmente suspender as conversações bilaterais com a Federação da Rússia em matéria de vistos, bem como sobre um novo acordo global que substituiria o Acordo de Parceria. Todavia, sublinharam que, em seu entender, devia ser encontrada uma solução para a crise no âmbito de negociações entre os Governos da Ucrânia e da Federação da Rússia.

17. Os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da União acrescentaram que, se estas negociações não produzissem resultados num prazo limitado, deveriam ser impostas restrições em matéria de viagens e de congelamentos de bens contra as pessoas responsáveis por ações que comprometessem ou ameaçassem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

18. Para dar execução a esta declaração, o Conselho adotou o Regulamento (UE) n.º 269/2014, 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 [6], regulamento este que impôs as referidas medidas contra algumas pessoas, enunciadas no seu anexo I.

19. Em 31 de julho de 2014, por considerar que a Federação da Rússia não satisfeito os pedidos da União e tendo em conta a continuação dos ataques à integridade territorial, à soberania e à independência da Ucrânia, o Conselho adotou um conjunto de novas medidas restritivas substanciais, nomeadamente a Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014, que, entre outras empresas russas, visam a OJSC Rosneft Oil Company (a seguir «Rosneft»), cujas atividades incluem a exploração, a produção e a refinação de hidrocarbonetos, bem como a comercialização de petróleo bruto e de gás na Rússia e no estrangeiro.

20. A Rosneft realiza as suas atividades de exploração e de produção nas províncias russas ricas em hidrocarbonetos e na plataforma continental russa. As suas atividades de exploração incluem operações em águas com profundidade superior a 150 metros e em formações de xisto.

21. A maioria das ações da Rosneft (69,5%) é detida pela Rosneftegaz OJSC, uma sociedade anónima detida inteiramente pela Federação da Rússia. Uma minoria dessas ações (19,75%) é detida pela BP Russian Investments Ltd., uma filial da companhia petrolífera britânica BP plc. Os 10,75% restantes do capital social emitido estão cotados em bolsa.

22. Her Majesty's Treasury (Ministro da Fazenda) e o Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministro das Empresas, da Inovação e do Conhecimento) são as autoridades responsáveis no Reino Unido pela aplicação da legislação da União que impõe medidas restritivas em resposta às ações da Federação da Rússia na Ucrânia.

23. A Financial Conduct Authority (autoridade de supervisão do setor financeiro, a seguir «FCA») está igualmente sujeita à Decisão 2014/512 e ao Regulamento n.º 833/2014 e deve examinar os seus efeitos sobre as suas próprias obrigações e objetivos legais. Por conseguinte, se verificasse que existia a possibilidade de serem emitidos títulos proibidos e que isso podia prejudicar a integridade dos mercados que ela regula ou a proteção do consumidor, a FCA tinha a obrigação de examinar que ações devia tomar, se necessário, para antecipar ou evitar este risco.

5 — Declaração dos Chefes de Estado e de Governo sobre a Ucrânia, Bruxelas, 6 de março de 2014.

6 — JO L 78, p. 6.

24. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de outubro de 2014, a Rosneft interpôs um recurso de anulação da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014, com base no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE [7].

25. Com o seu recurso de fiscalização da legalidade interposto na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo), Reino Unido], interposto em 20 de novembro de 2014, a Rosneft contesta a legalidade da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014, assim como de certas medidas adotadas pelas autoridades do Reino Unido para implementar determinados aspetos do Regulamento n.º 833/2014, nomeadamente as sanções penais previstas em caso de violação deste regulamento [8], determinadas interpretações da FCA sobre o conceito de «assistência financeira» bem como a interpretação e a aplicação do regulamento pela FCA a certos valores mobiliários [9].

26. Na sua decisão de 9 de fevereiro de 2015 [10], a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo), Reino Unido] considerou que, para decidir o litígio, era necessário determinar se certas disposições da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014 eram inválidas, o que não poderia fazer sem questionar o Tribunal de Justiça a título prejudicial, em conformidade com o acórdão Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Além disso, considera que, mesmo que estas disposições fossem válidas, não era certo que outros órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros chegassem às mesmas conclusões quanto à sua interpretação e aplicação. Por outro lado, salientou a existência de algumas divergências significativas de interpretação de certos pontos essenciais, entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros.

28. Neste contexto, a High Court of Justice (England &Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Secção do Foro da Rainha (tribunal coletivo), Reino Unido] decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Tendo especialmente em consideração os artigos 19.°, n.º 1, 24.° e 40.° TUE, o artigo 47.º [da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir 'Carta')] e o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade do artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), do artigo 1.º, n.º 3, do artigo 4.º, do artigo 4.º-A, do artigo 7.º, assim como do anexo III da [Decisão 2014/512]?

2) a) [É a]lguma das seguintes disposições (a seguir '[…] medidas em causa') do [R]egulamento [n.º 833/2014] e, caso o Tribunal da Justiça seja competente, da [D]ecisão [2014/512] […] inválida:

i) Artigo 4.º e artigo 4.º-A da [D]ecisão [2014/512];

7 — Trata-se do processo pendente NK Rosneft e o./Conselho (T-715/14).

8 — V. Regulamento sobre a Ucrânia (sanções financeiras da União Europeia) (n.º 3) de 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054], alterado posteriormente pelos Regulamentos sobre a Ucrânia (sanções financeiras da União Europeia) (n.º 3) (Revisão) de 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (n.º 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445], e Despacho sobre o controlo das exportações (sanções relativas à Rússia, Crimeia e Sebastopol) de 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357], alterado posteriormente pelo Despacho sobre o controlo das exportações (sanções relativas à Rússia, Crimeia e Sebastopol) (Revisão) de 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932].

9 — Trata-se de valores mobiliários transferíveis que acabam de ser emitidos sob a forma de certificados internacionais representativos de títulos («Global Depository Receipts», a seguir «GDR»), relativos às ações da Rosneft e inscritos na lista de cotação oficial e negociados na bolsa de Londres.

10 — V. *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin).

ii) Artigo 3.º, artigo 3.º-A, artigo 4.º, n.ºs 3 e 4, e anexo II do [R]egulamento [n.º 833/2014];

(conjuntamente designados por 'disposições sobre o setor do petróleo');

iii) Artigo 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, [bem como] anexo III da [D]ecisão [2014/512];

iv) Artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), e n.º 3, [bem como] anexo VI do [R]egulamento [n.º 833/2014];

(conjuntamente designados por 'disposições sobre valores mobiliários e empréstimos');

v) Artigo 7.º da [D]ecisão [2014/512]; e

vi) Artigo 11.º do [R]egulamento [n.º 833/2014]?

2) b) Caso as medidas em causa sejam válidas, é contrário aos princípios da segurança jurídica e *nulla poena sine lege certa* que um Estado-Membro imponha sanções penais, nos termos do artigo 8.º do [R]egulamento [n.º 833/2014], antes de o âmbito da infração em causa ter sido suficientemente esclarecido pelo Tribunal de Justiça?

3) Caso as [medidas] em causa referidas na alínea a) da questão 2 sejam válidas:

a) A expressão 'assistência financeira' constante do artigo 4.º, n.º 3, do [R]egulamento [n.º 833/2014] inclui o processamento de um pagamento por parte de um banco ou de outra instituição financeira?

b) O artigo 5.º do [R]egulamento [n.º 833/2014] proíbe a emissão [de certificados internacionais] ([…] «GDR») […] a partir de 12 de setembro de 2014 (inclusive), ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no anexo VI, [ou qualquer outra transação relativa a esses certificados, quando sejam representativos de] ações [emitidas por] uma dessas entidades […] antes de 12 de setembro de 2014?

c) Se o Tribunal de Justiça considerar que existe [uma] falta de clareza que pode ser adequadamente sanada através de esclarecimentos adicionais, qual é a interpretação correta dos termos «xisto» e «águas com profundidade superior a 150 metros» que figuram no artigo 4.º da [D]ecisão [2014/512] e nos artigos 3.° e 3.°-A do [R]egulamento [n.º 833/2014]? Em especial, se […] considerar necessário e adequado, pode o Tribunal de Justiça fornecer a interpretação geológica do termo «xisto» que deve ser utilizada para efeitos da aplicação do regulamento, e esclarecer se a medida das «águas com profundidade superior a 150 metros» deve ser tirada a partir do ponto de perfuração ou de outro local?»

29. Por despacho de 26 de março de 2015, o presidente do Tribunal Geral suspendeu o recurso de anulação no processo NK Rosneft e o./Conselho (T-715/14) até à prolação do acórdão do Tribunal de Justiça no presente processo, em conformidade com o artigo 54.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça.

IV – **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

30. O presente pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de fevereiro de 2015. A Rosneft, a FCA, os Governos do Reino Unido, checo, alemão, estónio e francês, assim como o Conselho e a Comissão, apresentaram observações escritas.

31. Em 23 de fevereiro de 2016, foi realizada uma audiência na qual a Rosneft, a FCA, os Governos do Reino Unido, checo, alemão, estónio, francês e polaco, assim como o Conselho e a Comissão, apresentaram as suas observações orais.

V – **Análise**

A – *Quanto à primeira questão*

32. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a sua competência para decidir, a título prejudicial, sobre a validade do artigo 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, dos artigos 4.°, 4.°-A e 7.° e do anexo III da Decisão 2014/512, à luz dos artigos 19.°, 24.° e 40.° TFUE, do artigo 275.º TUE e do artigo 47.º da Carta.

1. Quanto à admissibilidade

33. O Governo estónio e o Conselho contestam a admissibilidade da primeira questão, uma vez que não é necessário responder-lhe para que o órgão jurisdicional de reenvio possa decidir o litígio em causa no processo principal.

34. Proponho que o Tribunal de Justiça rejeite esta exceção de inadmissibilidade, uma vez que a sua competência para responder ao presente pedido de decisão prejudicial constitui, evidentemente, uma condição prévia à análise das outras questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio (cuja relevância ninguém contesta). Acresce que esta questão é, segundo jurisprudência constante, «de ordem pública [e] pode ser examinada a todo o momento, inclusivamente de forma oficiosa, pelo Tribunal de Justiça» [11].

35. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio tem de esclarecer qual a competência do Tribunal de Justiça, para saber se está, ou não, ligada ao monopólio do Tribunal de Justiça em matéria de fiscalização da validade dos atos de direito derivado da União [12].

2. Quanto à competência do Tribunal de Justiça para decidir a título prejudicial sobre a validade e a interpretação dos atos em matéria de PESC

a) Regra geral: fiscalização jurisdicional (artigos 19.° TUE, 263.°, 277.° e 267.° TFUE)

36. No n.º 23 do seu célebre acórdão Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), o Tribunal de Justiça declarou que «[a União] é uma [União] de direito, na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus atos com a carta constitucional de base que é o Tratado [FUE]». Assim, o Tribunal de Justiça permitiu o recurso de anulação dos atos do Parlamento Europeu, mesmo que este não tenha sido explicitamente referido pelo primeiro parágrafo do ex-artigo 173.º CEE (atualmente 263.° TFUE) como instituição cujos atos podem ser objeto de uma fiscalização de legalidade [13].

11 — Acórdão Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 37). V. igualmente, neste sentido, acórdão Sahlstedt e o./Comissão (C-362/06 P, EU:C:2009:243, n.º 22), e acórdão Comissão/Chipre (C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 20).

12 — V. tomada de posição da advogada-geral J. Kokott relativa ao Parecer 2/13 (EU:C:2014:2475, n.º 100).

13 — Esta legitimação passiva do Parlamento em matéria de recursos de anulação foi completada pela sua legitimação ativa, consagrada no acórdão Parlamento/Conselho (C-70/88, EU:C:1990:217). Nele, o Tribunal de Justiça declarou que, embora, o texto do Tratado CEE não incluísse o Parlamento entre as instituições que podiam interpor um recurso de anulação, isso podia constituir «uma lacuna da regulamentação processual [que] não poderia prevalecer sobre o interesse fundamental que se prende com a manutenção e o respeito do equilíbrio institucional definido pelos Tratados» (n.º 26).

37. O artigo 19.º TUE atribui aos órgãos jurisdicionais da União a missão de «garant[ir] o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados» e impõe aos Estados-Membros a obrigação de estabeleceram as vias de recurso necessárias para garantir uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União.

38. Com efeito, segundo jurisprudência constante, «o Tratado FUE, através dos artigos 263.° e 277.°, por um lado, e através do artigo 267.º, por outro, estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União, confiando-a ao juiz da União» [14].

b) «Carve out»: imunidade jurisdicional de alguns atos adotados no âmbito da PESC (artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE)

39. À primeira vista, a competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC está excluída pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE.

40. Antes de apreciar estas disposições, importa observar que, apesar de, nos seus acórdãos Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472), Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025), assim como Gbagbo e o./Conselho (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), ter tido oportunidade de examinar questões relacionadas com a sua competência em matéria PESC, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 251 do Parecer 2/13 (EU:C:2014:2454), que «ainda não teve oportunidade de precisar o alcance das restrições da sua competência resultantes, em matéria de PESC, [dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.° TFUE]». Por conseguinte, o Tribunal de Justiça afirmou, no n.º 252 do seu parecer, que «basta[va] declarar que, no estado atual do direito da União, alguns atos adotados no âmbito da PESC escapam à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça», sem todavia precisar que atos eram estes [15].

41. Além disso, apesar de a fiscalização da legalidade dos atos da União ser a regra (artigos 19.° TUE, bem como 263.°, 277.° e 267.° TFUE), os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE, que introduzem uma cláusula «carve-out» à competência dos órgãos jurisdicionais da União, ou, por outras palavras, «uma derrogação à regra da competência geral que o artigo 19.º TUE confere ao Tribunal de Justiça, […] devem [por conseguinte] ser interpretados restritivamente» [16].

42. Por outro lado, há uma diferença de redação entre o artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE.

14 — Acórdão Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho (C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 92). V. igualmente, neste sentido, acórdãos Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, n.º 23); Unión de Pequeños Agricultores/Conselho (C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 40); Telefónica/Comissão (C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 57); T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão (C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 45); assim como despacho Pesquerias Riveirenses e o./Conselho (C-164/14 P, EU:C:2015:111, n.º 40).

15 — No entanto, o Tribunal de Justiça não adotou a tese, bastante clara, da advogada-geral J. Kokott, segundo a qual o Tribunal de Justiça não é competente para decidir a título prejudicial sobre a validade dos atos em matéria de PESC, o que permite que os próprios órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, embora a obrigação de aplicar o direito da União, apreciem eles próprios a legalidade deste tipo de atos e não os apliquem no caso de os considerarem ilegais (v. n.ºs 82 a 103 da tomada de posição da advogada-geral J. Kokott relativa ao Parecer 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Acórdão Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70). V. igualmente, neste sentido, acórdão Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 42).

43. Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, [TUE], «[o] Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito *a estas disposições*» [17], ao passo que o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE prevê que «[o] Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito *às disposições relativas à [PESC], nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições*» [18].

44. O facto de o artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE utilizar a expressão «disposições relativas à [PESC]» pode criar a impressão, falsa, de que os órgãos jurisdicionais da União não têm nenhuma competência sobre as disposições do Tratado FUE que, embora não façam parte da PESC, lhe possam dizer respeito.

45. O Tribunal de Justiça nunca adotou esta interpretação bastante lata do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE. Pelo contrário, declarou que um ato fundado nos artigos 37.° TUE, que faz parte das disposições PESC do Tratado UE e 218.°, n.os 5 e 6, TFUE, não escapa à fiscalização jurisdicional, uma vez que o artigo 218.º TFUE, disposição manifestamente relativa à PESC, «tem um alcance geral, sendo, consequentemente, aplicável, em princípio, a todos os acordos internacionais negociados e celebrados pela União em todos os seus domínios de ação, incluindo a PESC» [19].

46. Como o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE apenas exclui a competência do Tribunal de Justiça «no que diz respeito *a estas disposições*» [20], parece-me que, como alega a Comissão no n.º 40 das suas observações escritas, essa referência é feita ao abrigo do capítulo 2 do título V do Tratado UE, sob a epígrafe «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum» e no qual está incluído o referido artigo.

47. A cláusula de «carve-out» dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE visa apenas, consequentemente, os artigos 23.° a 46.° TUE e os atos da União adotados com base nessas disposições [21].

48. Deste modo, escapam à referida cláusula de «carve-out» os regulamentos adotados pelo Conselho com base no artigo 215.º TFUE. As partes no processo principal e todos os intervenientes no presente processo concordam que os regulamentos adotados pelo Conselho com fundamento no artigo 215.º TFUE, como, no caso em apreço, o Regulamento n.º 833/2014, estão abrangidos pela competência geral dos órgãos jurisdicionais da União de fiscalizar a sua legalidade, em conformidade com o artigo 19.º TUE, estando o debate limitado ao grau desta fiscalização e à margem de apreciação que deve ser concedida ao Conselho. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já decidiu a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CE) n.º 765/2006 do Conselho, de 18 de maio de 2006, que impõe medidas restritivas contra o presidente Lukashenko e alguns funcionários da Bielorrússia [22], cuja base jurídica era igualmente o ex-artigo 301.º CE, atual artigo 215.º TFUE [23].

49. Além disso, para que um ato PESC possa beneficiar da imunidade jurisdicional dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE, não só a sua base jurídica se deve situar entre os artigos 23.° a 46.° TUE como o seu conteúdo material deve estar incluído no âmbito exercício da PESC.

17 — Sublinhado meu.

18 — Sublinhado meu.

19 — Acórdão Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 72).

20 — Sublinhado meu.

21 — V. acórdãos Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 99, que remete para os n.os 36 a 38 do acórdão Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho T-509/10, EU:T:2012:201); Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 73); e National Iranian Oil Company/Conselho (T-578/12, EU:T:2014:678, n.º 35), confirmado pelo acórdão National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — JO L 134, p. 1.

23 — V. acórdão Peftiev (C-314/13, EU:C:2014:1645).

50. Assim, no âmbito de um recurso de anulação de medidas adotadas pela missão levada a cabo com base na Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2008, sobre a Missão da União Europeia para o «Estado de Direito» no Kosovo, EULEX KOSOVO [24], conforme alterada pela Decisão 2011/752/PESC do Conselho, de 24 de novembro de 2011, que altera a Ação Comum 2008/124/PESC sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO [25], o Tribunal de Justiça declarou, nos n.os 48 e 49 do acórdão Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), que:

«[…] as medidas controvertidas, cuja anulação foi pedida devido à violação das regras de direito aplicáveis aos contratos públicos da União, diziam respeito à adjudicação de um contrato público que gerou despesas para o orçamento da União. Daqui resulta[va] que o contrato em causa [era] abrangido pelas disposições do regulamento financeiro.» e que, «[a]tendendo às circunstâncias específicas do presente caso, não se pode considerar que o alcance da limitação derrogatória à competência do Tribunal de Justiça prevista no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e no artigo 275.º TFUE seja alargado a ponto de excluir a competência do Tribunal de Justiça para interpretar e aplicar as disposições do regulamento financeiro em matéria de adjudicação de contratos públicos».

c) «Claw-back»: fiscalização jurisdicional limitada dos atos PESC (artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE)

i) Alcance

51. Se, e apenas se, um ato PESC satisfazer os dois requisitos enunciados nos n.os 47 e 49 das presentes conclusões, cabe ainda examinar se, não obstante, com base na cláusula de «Claw-back» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE, não estará abrangido pela competência geral que o artigo 19.º, n.º 1, TUE confere aos órgãos jurisdicionais da União.

52. Observo que a limitação da competência do Tribunal de Justiça em matéria de PESC operada pela cláusula de «carve-out» é motivada pelo facto de os atos PESC apenas traduzirem, em princípio, decisões de natureza puramente política ligadas ao exercício da PESC, em relação às quais uma fiscalização jurisdicional é dificilmente compatível com a separação de poderes [26].

53. Todavia, a cláusula de «claw-back» priva um ato PESC desta imunidade jurisdicional quando os limites da PESC são ultrapassados, o que é o caso de decisões PESC que tendo sido adotadas com base no título V, capítulo 2, do Tratado UE usurpam as competências atribuídas à União pelo Tratado FUE, assim como de decisões PESC que preveem medidas restritivas contra as pessoas singulares ou coletivas.

24 — JO L 42, p. 92.

25 — JO L 310, p. 10.

26 — No direito de vários Estados-Membros, as questões ligadas ao exercício da política externa conduzida pelo Governo não estão sujeitas à fiscalização jurisdicional, segundo a teoria conhecida por «atos de Governo» [v., nomeadamente, Conseil d'État (Conselho de Estado, França), 19 de fevereiro de 1875, Prince Napoléon, Recueil Lebon, p. 155] ou a doutrina de «justiciability» [v., nomeadamente, *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* [2002] EWCA Civ 1598, n.os 99 e 106 [Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)] [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales, Secção Civil), Reino Unido].

54. Com efeito, já em 1998, o Tribunal de Justiça declarou, nos n.os 14 a 18 do acórdão Comissão/Conselho (C-170/96, EU:C:1998:219), que era competente com fundamento no artigo M do Tratado UE (antecessor do artigo 40.º TUE) para «[se] certificar[…] de que os atos que o Conselho considera abrangidos pela previsão do artigo K.3, n.º 2, do Tratado da União Europeia não invadem a esfera de competências que as disposições do Tratado CE atribuem à Comunidade» [27].

55. De igual modo, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à fiscalização da legalidade das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas previstas em atos anteriores à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, «uma posição comum que tenha, por força do seu conteúdo, um alcance que ultrapasse o fixado no Tratado UE para esse tipo de ato deve poder ser sujeito à fiscalização do Tribunal de Justiça» [28] uma vez que «[a] possibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial deve ser admitida relativamente a todas as disposições tomadas pelo Conselho, quaisquer que sejam a respetiva natureza ou forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos perante terceiros» [29].

56. A cláusula de «claw-back» prevista pelos artigos 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.º, segundo parágrafo, TFUE não alterou substancialmente a situação existente antes da adoção do Tratado de Lisboa.

57. Constato que, tal como no caso da cláusula de «carve-out», existe uma diferença de redação entre as disposições relevantes, mas desta vez é o artigo 275.º TFUE que utiliza termos mais estritos que o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE.

58. Com efeito, o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE prevê, com efeito, que os órgãos jurisdicionais da União são competentes «para verificar a observância do artigo 40.º [TUE] e *fiscalizar a legalidade* de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º [TFUE]» [30].

59. Em contrapartida, o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE prevê que os órgãos jurisdicionais da União são competentes «para controlar a observância do artigo 40.º [TUE] e *para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º [TFUE*], relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no capítulo 2 do título V [TUE]».

60. No que respeita ao controlo da observância do artigo 40.º TUE, as duas disposições são idênticas. Qualquer ato PESC que esteja abrangido pela cláusula de «carve-out» pode ser fiscalizado pelos órgãos jurisdicionais da União para garantir a observância do artigo 40.º TUE. Este aspeto da cláusula de «claw-back» abrange, assim, entre outros, os atos adotados com fundamento no artigo 215.º, n.os 1 e 2, TFUE, que contêm simultaneamente medidas que preveem a interrupção e a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou vários países terceiros, e medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.

61. Todavia, existe uma diferença significativa entre a redação das duas disposições em causa, na medida em que o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE limita a fiscalização da legalidade das decisões que preveem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas aos recursos de anulação interpostos por estas pessoas em conformidade com o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, ao passo que o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE restabelece a competência

27 — N.º 16. V. igualmente, neste sentido, acórdãos Comissão/Conselho (C-176/03, EU:C:2005:542, n.º 39); Comissão/Conselho (C-440/05, EU:C:2007:625, n.º 53); e Comissão/Conselho (C-91/05, EU:C:2008:288, n.º 33).

28 — V. acórdãos Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115, n.º 54), e Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 54).

29 — V. acórdãos Gestoras Pro Amnistía e o./Conselho (C-354/04 P, EU:C:2007:115, n.º 53), e Segi e o./Conselho (C-355/04 P, EU:C:2007:116, n.º 53).

30 — Sublinhado meu.

do Tribunal de Justiça para fiscalizar, em geral, a legalidade de «determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º [TFUE]», ou seja, das «decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no [c]apítulo 2 do [t]ítulo V [TUE]».

62. Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 38 das presentes conclusões que a «fiscaliza[ção] da legalidade», a que se refere o artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE, inclui não apenas os recursos de anulação interpostos com fundamento no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, mas também o mecanismo do reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE.

63. Com efeito, segundo jurisprudência antiga e constante do Tribunal de Justiça, «o reenvio prejudicial de apreciação de validade constitui, tal como o recurso de anulação, uma modalidade de fiscalização da legalidade dos atos das instituições [da União]» [31]. Conforme o Tribunal de Justiça declarou no n.º 15 do acórdão Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), «as competências reconhecidas ao Tribunal pelo artigo [267.° TFUE] visam essencialmente garantir uma aplicação uniforme do direito [da União] pelos órgãos jurisdicionais nacionais [uma vez que] [d]ivergências entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros quanto à validade dos atos [da União] seriam suscetíveis de comprometer a própria unidade da ordem jurídica comunitária e de prejudicar a exigência fundamental da segurança jurídica» [32].

64. Além disso, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [33], a cláusula de «carve-out» introduzida pelo artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE deve, como qualquer exceção, ser interpretada de forma restritiva, e o alcance de uma cláusula de «claw-back» não pode ser mais amplo do que o de uma cláusula de «carve-out» [34], a cláusula de «claw-back» do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, que remete para a regra de base, deve ser interpretada de forma ampla, tendo em conta os termos mais extensivos do artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE.

65. Assim, considero que a cláusula de «claw-back» dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE permite aos órgãos jurisdicionais da União controlarem a observância do artigo 40.º TUE em relação a todos os atos PESC (quer através de um recurso de anulação quer a título prejudicial) [35], bem como fiscalizar a legalidade das decisões PESC que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE (quer em sede de recurso de anulação quer a título prejudicial) [36].

31 — Acórdão Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, n.º 16). Sublinhado meu. V. igualmente, neste sentido, acórdãos Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, n.° 23); Unión de Pequeños Agricultores/Conselho (C-50/00 P, EU:C:2002:462, n.º 40); Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, n.º 22); Reynolds Tobacco e o./Comissão (C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.º 80); Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, n.º 54); A (EU:C:2014:2195, n.º 41); e Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 62).

32 — O acórdão Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) baseia-se no facto de que «[o] artigo [263.°] [atribui] competência *exclusiva* ao Tribunal para anular um ato de uma instituição [da União]» (acórdão Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, n.º 17). Sublinhado meu. V. igualmente, neste sentido, acórdãos Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, n.° 53); Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, n.º 54); Otis e o. (C-199/11, EU:C:2012:684, n.º 53); A (EU:C:2014:2195, n.º 41); e Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 62). Este princípio deve ser aplicado a qualquer ato da União que esteja abrangido pela cláusula geral de competência do Tribunal de Justiça (V. n.ºs 36 a 38 das presentes conclusões) ou pela cláusula de «claw-back». Em contrapartida, se um processo visar um ato PESC abrangido pela cláusula «carve-out» mas não pela cláusula de «claw-back», a fiscalização da sua legalidade não será da competência do Tribunal de Justiça mas dos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, aos quais caberá garantir aos particulares uma proteção jurisdicional efetiva, em conformidade com o artigo 19.ºº TUE. Com efeito, como preveem os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE é então «[o] Tribunal de Justiça da União Europeia [que] não dispõe de competência» e não os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.

33 — V. acórdãos Parlamento/Conselho (C-658/11, EU:C:2014:2025, n.º 70), e Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.º 42).

34 — Com efeito, não é possível que o segundo parágrafo do artigo 275.º TFUE restabeleça a competência dos órgãos jurisdicionais da União relativamente a questões que não foram inicialmente excluídas da sua competência pelo primeiro parágrafo deste artigo.

35 — V., neste sentido, Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, n.º 6.05.

36 — Acrescento que o presente processo apenas diz respeito à competência do Tribunal de Justiça para decidir, a título prejudicial, sobre a validade e a interpretação dos atos PESC, estando as ações por incumprimento e de indemnização que visam um ato PESC abrangidas pela cláusula de «carve-out» dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE, e não pela cláusula de «claw-back» dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE.

66. A posição contrária, exposta pela advogada-geral J. Kokott na sua tomada de posição relativa ao Parecer 2/13 (EU:C:2014:2475) e invocada no âmbito do presente processo pelos Governos do Reino Unido, checo, alemão, estónio, francês e polaco, assim como pelo Conselho, segundo a qual «os Tratados não atribuem ao Tribunal de Justiça, no domínio da PESC, *nenhuma* competência para decidir a título prejudicial» [37], é, em minha opinião, dificilmente compatível com o artigo 23.º TUE, que prevê que «[a] ação da União na cena internacional […] assenta nos princípios […] enunciadas no [c]apítulo 1 […]», entre os quais o do Estado de direito, assim como o da universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais [38], que incluem, indubitavelmente, o direito de acesso à justiça e a uma proteção jurisdicional efetiva.

ii) Cláusula de «claw-back» e *decisões* do Conselho adotadas com base no título V, capítulo 2, do Tratado UE e que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas

67. Embora a cláusula de «carve-out» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE abranja todos os atos PESC, a cláusula de «claw-back» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE apenas se refere à observância do artigo 40.º TUE e à fiscalização da legalidade das *decisões* que estabeleçam medidas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE.

68. Quanto à observância do artigo 40.º TUE, é evidente que a cláusula de «claw-back» abrange qualquer ato PESC já abrangido pela cláusula de «carve-out».

69. Em contrapartida, no que respeita à fiscalização da legalidade, os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE, assim como o artigo 215.º, n.º 2, TFUE são relativos às *decisões* que estabeleçam medidas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE, o que, em meu entender, não inclui os regulamentos, como, no caso em apreço, o Regulamento n.º 833/2014, adotados pelo Conselho com fundamento no artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

70. Isto reforça a minha tese, exposta nos n.ºs 47 e 48 das presentes conclusões, segundo a qual a cláusula de «carve-out» apenas abrange os atos PESC cuja base legal figure entre os artigos 23.° a 46.° TUE, e, por conseguinte, não visa os atos adotados pelo Conselho com base no artigo 215.º TFUE.

71. Se assim não fosse estaríamos perante o paradoxo de o Tribunal de Justiça ser competente para fiscalizar decisões PESC que estabelecem medidas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE, mas não os regulamentos adotados com base nestas decisões.

72. Além disso, contrariamente ao caso das medidas restritivas que estabelecem a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou vários Estados terceiros [39], a adoção de um regulamento com base no artigo 215.º, n.º 2, TFUE não é obrigatória no que respeita às medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. Com efeito, segundo esta disposição,

37 — N.º 100 da tomada de posição. No n.º 101, acrescentou que «[a] inexistência de competência prejudicial e de um monopólio de apreciação do Tribunal de Justiça do tipo acórdão Foto-Frost nas matérias da PESC é, sem dúvida, lamentável do ponto de vista da integração política, pois desta forma não se pode assegurar a interpretação e aplicação uniformes do Direito da União no domínio da PESC».

38 — V. artigo 21.º, n.º 1, TUE.

39 — O artigo 215.º, n.º 1, TFUE implica que a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou vários Estados terceiros prevista por uma decisão PESC seja seguida da adoção de um ato do Conselho com base no mesmo artigo 215.º TFUE, ou seja, de uma intervenção daquele que era, antes do Tratado de Lisboa, «o pilar comunitário». Com efeito, esta disposição utiliza o indicativo: «o Conselho […] adota as medidas que se revelarem necessárias».

«[q]uando uma decisão [PESC] o permita, o Conselho *pode* adotar [tais medidas]» [40]. Assim, é possível adotar medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas através de uma mera decisão PESC. É precisamente devido a este tipo de decisão que os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE preveem a cláusula de «claw-back».

iii) E quanto ao poder de interpretação?

73. Como a cláusula de «claw-back» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE limita a competência do Tribunal de Justiça a uma *fiscalização da legalidade* das decisões PESC que estabeleçam medidas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE, o poder de interpretação que o artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE confere ao Tribunal de Justiça, parece estar excluído da competência do Tribunal de Justiça em relação a esses atos.

74. Ora, num quadro jurídico comparável, no qual o artigo 41.º do Tratado CECA permitia ao Tribunal de Justiça «decidir, a título prejudicial, sobre a *validade* das deliberações da Alta Autoridade e do Conselho» [41], o Tribunal de Justiça declarou que «a apreciação da validade de um ato implica necessariamente a sua prévia interpretação» [42]. Por este motivo, afirmou que «[s]eria [...] contrário à finalidade e à coerência dos [T]ratados que, estando em causa normas procedentes dos tratados CEE e CEEA, a fixação do seu sentido e do seu alcance caiba em última instância ao Tribunal de Justiça, como preveem, em termos idênticos, o artigo 177.º do Tratado CEE [atualmente artigo 267.º TFUE] e o artigo 150.º do Tratado CEEA [atualmente revogado], o que permite assegurar a uniformidade da respetiva aplicação, ao passo que, quando as normas em causa tivessem a ver com o Tratado CECA, esta competência continuaria a pertencer exclusivamente aos múltiplos órgãos jurisdicionais nacionais, cujas interpretações poderiam divergir, ficando o Tribunal desprovido de qualidade para assegurar uma interpretação uniforme dessas normas.» [43].

75. Por estes motivos, considero que se os órgãos jurisdicionais da União podem fazer o máximo, ou seja, fiscalizar a legalidade de uma decisão que estabelece medidas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com fundamento no título V, capítulo 2, TUE, podem certamente fazer o mínimo, que consiste em interpretar os termos destas decisões, nomeadamente para evitar que o Tribunal de Justiça anule ou declare inválido um ato relativo à PESC que poderia manter utilizando outra interpretação.

76. Tanto mais que, como refere o órgão jurisdicional de reenvio nos n.os 30 a 34 do seu pedido de decisão prejudicial, existem já, entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros, divergências de pontos de vista em relação a alguns aspetos essenciais, designadamente no que respeita à interpretação do conceito de assistência financeira que figura nos artigos 4.°, n.º 2, alínea b), da Decisão 2014/512 e 4.°, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014, como sublinham as observações escritas apresentadas pelos Governos do Reino Unido, alemão, estónio e francês.

3. Decisão 2014/512 à luz dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.° TFUE

77. A Decisão 2014/512 beneficia, à primeira vista, da imunidade jurisdicional prevista pela cláusula de «carve-out» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE, uma vez que cumpre os dois requisitos enunciados nos n.os 47 e 49 das presentes conclusões.

40 — Sublinhado meu.

41 — Sublinhado meu.

42 — Acórdão Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, n.º 14).

43 — Acórdão Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, n.º 16).

78. Com efeito, a base legal da Decisão 2014/512 é o artigo 29.º TUE, que faz parte do título V, capítulo 2, do Tratado EU, sob a epígrafe «Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum», e a sua substância está manifestamente abrangida pela PESC, uma vez que, através daquela decisão, o Conselho introduziu medidas restritivas «tendo em conta as ações da Federação da Rússia que destabilizam a situação na Ucrânia» [44].

79. Em aplicação da cláusula de «claw-back» introduzida pelos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE, considero que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a compatibilidade da Decisão 2014/512 com o artigo 40.º TUE, visto que, nos n.os 21 e 22 das suas observações escritas, a Rosneft contesta a legalidade da Decisão 2014/512 à luz desta disposição.

80. Para que o Tribunal de Justiça seja igualmente competente para fiscalizar a legalidade da Decisão 2014/512 em relação a qualquer outra ilegalidade diferente da violação do artigo 40.º TUE, é necessário verificar se esta decisão constitui uma «decisão [que] estabeleç[a] medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho com base no [t]ítulo V, [c]apítulo 2, [TUE]» na aceção dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE.

81. A este respeito, os Governos do Reino Unido, francês e estónio, assim como o Conselho e a Comissão, contestam que a Decisão 2014/512 contenha medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, uma vez que, em seu entender, as medidas que inclui são aplicáveis a situações determinadas objetivamente e a uma categoria de pessoas consideradas de forma geral.

82. Com efeito, os artigos 4.° e 4.°-A [45] da Decisão 2014/512 não se referem à Rosneft, como, ao invés, fazem os seus artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, [46] e 7.° [47], cujo âmbito de aplicação visa três sociedades russas, entre as quais a Rosneft (v. anexo III da referida decisão).

83. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as medidas restritivas que «se equiparam, simultaneamente, a atos de caráter geral, na medida em que proíbem que uma categoria de destinatários determinados de forma geral e abstrata, nomeadamente, ponha fundos e recursos económicos à disposição das pessoas e das entidades cujos nomes figuram nas listas contidas nos respetivos anexos, e a um conjunto de decisões individuais relativas a essas pessoas e entidades» [48]. Segundo o Tribunal de Justiça, «é a natureza individual desses atos que […] dá acesso aos tribunais da União» [49].

84. Neste sentido, foi negado provimento ao recurso de anulação objeto do acórdão Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho (T-509/10, EU:T:2012:201) por falta de competência, nos termos do artigo 275.º TFUE, na medida em que esse recurso tinha por objeto o artigo 4.º da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e

44 — Como indica a epígrafe da referida decisão.

45 — Os artigos 4.° e 4.°-A da Decisão 2014/512 visam o setor petrolífero russo, na medida em que preveem um regime de autorização prévia para a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação, diretos ou indiretos, por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, de certos equipamentos destinados essencialmente à exploração e produção de petróleo na Federação da Rússia, bem como a proibição de fornecimento direto ou indireto por nacionais dos Estados-Membros, ou a partir dos territórios dos Estados-Membros, de serviços conexos necessários à exploração e à produção de petróleo na Federação da Rússia.

46 — O artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, da Decisão 2014/512 prevê uma proibição geral, aplicável a todos os estabelecimentos financeiros da União, de prestação de uma série de serviços relativos aos mercados de capital em benefício de entidades com sede na Rússia e enumeradas no anexo III, no qual figura, nomeadamente, a Rosneft.

47 — O artigo 7.º da Decisão 2014/512 prevê uma cláusula de não indemnização dos operadores económicos que, no n.º 1, alínea a), visa, entre outras, as entidades enumeradas no anexo III, no qual figura, nomeadamente, a Rosneft.

48 — Acórdão Gbagbo e o./Conselho (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 56). V. igualmente, neste sentido, acórdãos Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.os 241 a 244), e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 99), que remete para os n.os 36 a 38 do acórdão Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Acórdão Gbagbo e o./Conselho (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 57).

revoga a Posição Comum 2007/140/PESC[50] (a seguir «Decisão 2010/413»), que não visava especificamente o recorrente[51]. No n.º 99 do seu acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), o Tribunal de Justiça confirmou a negação de provimento com base nos mesmos fundamentos.

85. Como a redação dos artigos 4.° e 4.°-A da Decisão 2014/512 é bastante semelhante à do artigo 4.º da Decisão 2010/413[52], concordo com a opinião da Comissão segundo a qual as referidas disposições não contêm medidas restritivas contra a Rosneft. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a sua legalidade (e para as interpretar), não sendo aplicável a cláusula de «Claw-back» dos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, TUE e 275.°, segundo parágrafo, TFUE.

86. No entanto, discordo da posição dos Governos do Reino Unido, checo, francês, estónio e polaco, assim como do Conselho e da Comissão, segundo a qual os artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 7, da Decisão 2014/512, que, através do anexo III, visam explicitamente a Rosneft, não preveem medidas restritivas contra ela, uma vez que as medidas que contêm são aplicáveis a situações determinadas objetivamente e a uma categoria de pessoas considerada de forma geral, tendo o anexo III que reproduz o nome da Rosneft natureza puramente declaratória.

87. A este respeito, a Comissão invocou os n.os 39 do acórdão Sina Bank/Conselho (T-67/12, EU:T:2014:348) e 32 do acórdão Hemmati/Conselho (T-68/12, EU:T:2014:349) nos quais o Tribunal Geral declarou, em relação ao artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, que «a «decisão que estabeleça medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas», na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, reside no ato através do qual a inscrição do nome da recorrente foi mantido, após reapreciação, no anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, desde 1 de dezembro de 2011», e não no facto de o nome da recorrente figurar no próprio anexo II da versão original da Decisão 2010/413. Por este motivo, o Tribunal Geral declarou-se incompetente, afirmando que o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 não introduzia medidas restritivas contra pessoas, mas medidas de alcance geral.

50 — JO L 195, p. 39.

51 — «[A]s medidas de proibição decretadas pelo artigo 4.º da Decisão 2010/413 são medidas de caráter geral, sendo o seu âmbito de aplicação determinado por referência a critérios objetivos, e não por referência a pessoas singulares ou coletivas identificadas. Por conseguinte, tal como alegam o Conselho e a Comissão, o artigo 4.º da Decisão 2010/413 não é uma decisão que prevê medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE» (n.º 37).

52 —
«1. São proibidos a venda, o fornecimento e a transferência, por nacionais dos Estados-Membros ou a partir dos territórios destes Estados, ou utilizando navios ou aeronaves sob sua jurisdição, quer provenham ou não dos seus territórios, de equipamentos e tecnologias essenciais destinados aos seguintes setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás natural, ou a empresas iranianas ou pertencentes ao Irão que se dediquem a esses setores fora do Irão:
a) Refinação;
b) Gás natural liquefeito;
c) Exploração;
d) Produção.
A União toma as medidas necessárias para determinar os artigos que devem ser abrangidos pela presente disposição.
2. É proibido prestar, a empresas do Irão que se dediquem aos setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás natural a que se refere o n.º 1, ou a empresas iranianas ou pertencentes ao Irão que se dediquem a esses setores fora do Irão:
a) Assistência ou formação técnica e outros serviços relacionados com equipamentos e tecnologias essenciais determinados nos termos do n.º 1;
b) Financiamento ou assistência financeira à venda, ao fornecimento, à transferência ou à exportação de equipamentos e tecnologias essenciais determinados nos termos do n.º 1, ou à prestação de assistência técnica ou formação relacionadas com tais equipamentos ou tecnologias.
3. É proibida a participação, com conhecimento de causa ou intencionalmente, em atividades que tenham por objeto ou efeito contornar, direta ou indiretamente, as proibições estabelecidas nos n.os 1 e 2.»

88. Além disso, no n.º 42 do acórdão Sina Bank/Conselho (T-67/12, EU:T:2014:348) e no n.º 35 do acórdão Hemmati/Conselho (T-68/12, EU:T:2014:349), o Tribunal Geral interpretou o critério de ser «individualmente» afetado pelo artigo 16.º, n.º 2, do regulamento adotado pelo Conselho com fundamento na Decisão 2010/413[53], e reproduz como medidas de alcance geral as mesmas medidas que o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 do mesmo modo que o conceito de «decisão que estabeleça medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas». Por este motivo, negou provimento ao recurso de anulação do referido artigo 16.º, n.º 2, interposto pela recorrente.

89. Em meu entender, esta jurisprudência do Tribunal Geral não está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça que decorre do n.º 99 do acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776)[54]. Com efeito, conforme declarou outra formação do Tribunal Geral no n.º 36 do acórdão National Iranian Oil Company/Conselho (T-578/12, EU:T:2014:678), confirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128), «o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE confere a qualquer pessoa singular ou coletiva a legitimidade para agir contra os atos das instituições da União, desde que os requisitos definidos por esta disposição estejam preenchidos, o que sucede no caso em apreço [uma vez que os referidos atos da União se inserem nas listas de medidas em causa]».

90. Além disso, segundo este mesmo número do acórdão National Iranian Oil Company/Conselho (T-578/12, EU:T:2014:678), a tese do Tribunal Geral nos acórdãos Sina Bank/Conselho (T-67/12, EU:T:2014:348) e Hemmati/Conselho (T-68/12, EU:T:2014:349), que, na realidade, identifica o conceito de medida restritiva contra pessoas com o critério de ser individualmente afetado pela medida em causa, «viola as disposições do artigo 263.º e do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, e, por conseguinte, é contrária ao sistema de proteção jurisdicional instituído pelo Tratado FUE, assim como ao direito a um recurso efetivo consagrado pelo artigo 47.º da [Carta]».

91. Dito isto, a título subsidiário, uma interpretação tão rigorosa produziria o efeito de tornar a cláusula de «claw-back» frequentemente ilusória, se, ao contrário do que acima propus, as disposições de decisões PESC que, à semelhança dos artigos 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.º da Decisão 2014/512, visam explicitamente pessoas singulares ou coletivas não constituíssem «medidas restritivas contra pessoas» na aceção da cláusula de «claw-back», com a consequência de que esta cláusula não incluiria a possibilidade de uma questão prejudicial de apreciação da validade.

92. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão que, em conformidade com os artigos 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade da Decisão 2014/512 à luz do artigo 40.º TUE, assim como para interpretar e fiscalizar a legalidade dos artigos 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.º e do anexo III desta decisão.

93. Todavia, gostaria de precisar que, apesar de as medidas restritivas introduzidas pelos artigos 4.º e 4.º-A da Decisão 2014/512 estarem abrangidas pelo âmbito de aplicação da cláusula de «carve-out» e não pelo da cláusula de «claw-back», não existe falta de proteção jurisdicional, uma vez que, conforme expliquei nos n.ºs 47, 49, 69 e 70 das presentes conclusões, o Regulamento n.º 833/2014 está plenamente abrangido pela competência do Tribunal de Justiça e reproduz quase palavra por palavra o enunciado dessas disposições nos seus artigos 3.º, 3.º-A e 4.º, n.ºs 3 e 4. Caso o Tribunal de Justiça seja

53 — Trata-se do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1).

54 — V. igualmente, n.ºs 36 a 38 do acórdão Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho (T-509/10, EU:T:2012:201), no qual o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral consideraram que a medida em causa não era uma medida restritiva contra uma pessoa, uma vez que não enumerava qualquer entidade como alvo.

levado a anular estas disposições do Regulamento n.º 833/2014, o Conselho deve adotar as medidas necessárias para tornar as disposições equivalentes da Decisão 2014/512 compatíveis com o acórdão do Tribunal de Justiça, e isto, tal como o Conselho aceitou na audiência, em conformidade com artigo 266.º TFUE.

B – *Quanto à segunda questão, alínea a)*

94. Com a sua segunda questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade dos artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, 4.°, 4.°-A e 7.° e do anexo III da Decisão 2014/512, assim como dos artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 11.° e dos anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014.

95. Tendo em conta a minha resposta à primeira questão, apreciarei a observância do artigo 40.º TUE pela Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014, assim como a validade dos artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.° e do anexo III, da Decisão 2014/512, tal como a validade dos artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 11.° e dos anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014.

1. Quanto à observância do artigo 40.º TUE pela Decisão 2014/512 e pelo Regulamento n.º 833/2014

96. Segundo a Rosneft, ao adotar uma decisão PESC que, no essencial, tem caráter legislativo, o Conselho excedeu os seus poderes. Nos termos do artigo 29.º TUE, o papel do Conselho consiste em definir «a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União». Em contrapartida, a adoção de atos legislativos no âmbito da PESC está excluída por força do artigo 31.º, n.º 1, TUE. Por conseguinte, ao adotar as disposições, bastante pormenorizadas, da Decisão 2014/512, reproduzidas, no essencial, de forma idêntica no Regulamento n.º 833/2014, o Conselho violou a cláusula de não afetação prevista no artigo 40.º TUE e usurpou o poder de proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante previsto no artigo 215.º TFUE.

97. Em minha opinião, a Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014 não constituem atos legislativos.

98. Mesmo que, em geral, se entenda por «ato legislativo» as medidas de alcance geral que se aplicam a situações determinadas objetivamente e a uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata, só no artigo 289.º, n.º 3, TFUE se encontra a definição dada a estes termos utilizados pelo artigo 24.º TUE. Ora, este artigo define essa categoria como «[o]s atos jurídicos adotados por processo legislativo», a saber, o processo legislativo ordinário previsto pelo artigo 289.º, n.º 1, TFUE ou o processo legislativo especial previsto no artigo 289.º, n.º 2, TFUE.

99. Por conseguinte, ao proibir a adoção de atos legislativos, os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, terceiro período, e 31.°, n.º 1, TUE produzem o efeito de excluir o papel mais amplo que o artigo 289.º, n.os 1 e 2, TFUE confere ao Parlamento e à Comissão [55].

100. De resto, o processo previsto no artigo 24.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE utilizado para a adoção da Decisão 2014/512 e o previsto no artigo 215.º TFUE utilizado para a adoção do Regulamento n.º 833/2014 diferem dos que estão previstos no artigo 289.º TFUE para qualificar um ato legislativo.

55 — Além disso, seria impossível interpretar os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, terceiro período, e 31.°, n.º 1, TUE no sentido de que tornam obrigatória a adoção, por via do processo legislativo, de medidas restritivas que estabeleçam a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou vários países terceiros, que são, por definição, medidas de alcance geral aplicáveis a situações determinadas objetivamente e a uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata uma vez que tal interpretação é explicitamente contrária à letra do artigo 215.º, n.º 1, TFUE, que prevê que «o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão [e] informa o Parlamento Europeu desse facto», o que não é nem um processo legislativo ordinário nem um processo legislativo especial.

101. Como a Rosneft não alega que a Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014 deviam ser adotados com uma base legal diferente, respetivamente, dos artigos 29.° TUE e 215.° TFUE, os seus argumentos devem ser rejeitados.

2. Quanto à validade dos artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.° e do anexo III da Decisão 2014/512, bem como dos artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 11.° e dos anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014

a) Quanto ao alcance da fiscalização

102. Nos n.os 64, 108 e 115 das suas observações, o Conselho alega que o Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a legalidade das disposições em causa do Regulamento n.º 833/2014, na medida em que os fundamentos de nulidade invocados pela Rosneft visam, no essencial, contestar as decisões de princípio, plenamente abrangidas pelo domínio da PESC, que o Conselho adotou através da sua Decisão 2014/512.

103. Discordo desta posição uma vez que, em meu entender, a adoção de um regulamento, com fundamento no artigo 215.º TFUE, mesmo que reproduza palavra por palavra ou complete ou especifique as medidas previstas por uma decisão relativa à PESC, como é o caso da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014 no processo principal, implica a perda de imunidade jurisdicional de que estas medidas podiam beneficiar com base nos artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.°, primeiro parágrafo, TFUE [56].

104. A solução contrária conduziria a uma interpretação extensiva da exclusão da competência do Tribunal de Justiça neste domínio, quando esta exclusão é a exceção, e não a regra.

105. Dito isto, considero que neste domínio da diplomacia e da política externa e de segurança o Conselho goza de um amplo poder de apreciação [57].

b) Quanto ao fundamento de invalidade relativo à alegada violação do Acordo de Parceria

106. Segundo a Rosneft, o artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e o anexo III da Decisão 2014/512, tal como os artigos 3.°, n.os 1, 3 e 5, 3.°-A, n.º 1, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e os anexos II e VI, do Regulamento n.º 833/2014 violam os artigos 10.°, n.º 1 (cláusula de tratamento da nação mais favorável relativa ao comércio de mercadorias), 12.° (liberdade de trânsito das mercadorias), 36.° (cláusula de tratamento não menos favorável relativo à prestação de serviços transfronteiras) e 52.°, n.os 2, 5 e 9 (livre circulação de capitais) do Acordo de Parceria.

107. Os Governos do Reino Unido, estónio e francês, assim como o Conselho e a Comissão, afirmam que as medidas em causa se justificam uma vez que são «necessárias para a proteção dos […] interesses de segurança essenciais [das partes] em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra», em conformidade com o artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do Acordo de Parceria, e que, em todo o caso, as disposições deste acordo invocadas pela Rosneft não produzem efeitos diretos.

56 — Isto resulta da descrição do artigo 215.º TFUE como «uma ponte […] estabelecida entre as ações da [União] que envolvem medidas económicas […] e os objetivos do Tratado UE» (acórdão Parlamento/Conselho C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 59). Os atos PESC que atravessam esta «ponte» tornam-se medidas sujeitas ao respeito do Tratado FUE.

57 — V. acórdãos Sison/Conselho (C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 33), e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120).

108. Como o artigo 99.º pressupõe a existência de uma medida contrária às disposições materiais ao referido acordo, importa antes de mais apreciar se o artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e o anexo III da Decisão 2014/512, tal como os artigos 3.°, n.os 1, 3 e 5, 3.°-A, n.º 1, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e os anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014 violam os artigos 10.°, n.º 1, 12.°, 36.° e 52.°, n.os 2, 5 e 9, do referido acordo.

i) Quanto ao efeito direto dos artigos 10.°, n.º 1, 12.°, 36.° e 52.°, n.os 2, 5 e 9, do Acordo de Parceria

109. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, um acordo celebrado pela União e um ou vários Estados terceiros constitui, no que diz respeito à União, um ato adotado por uma das suas instituições, na aceção do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE, que as disposições de tal acordo são, a partir da sua entrada em vigor, parte integrante desta ordem jurídica, e que, no âmbito da referida ordem jurídica, o Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação desse acordo [58].

110. Além disso, no n.º 37 do acórdão Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), o Tribunal de Justiça declarou que «as disposições de um acordo internacional no qual a União seja parte só podem ser invocadas em apoio […] de uma exceção de ilegalidade desse ato na dupla condição de, por um lado, a natureza e a economia desse acordo a tal não se oporem e, por outro, essas disposições serem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas […]. Assim, só quando estas duas condições estiverem cumulativamente preenchidas tais disposições podem ser invocadas perante o juiz da União a fim de servir de critério para apreciar a legalidade de um ato da União» [59].

111. Como os artigos 10.°, n.º 1, e 12.° do Acordo de Parceria fazem referência às disposições específicas do GATT, o Conselho e a Comissão apoiam-se na jurisprudência constante do Tribunal de Justiça em matéria de acordos da Organização Mundial do Comércio, segundo a qual «tendo em conta a sua natureza e a sua sistemática, não constam, em princípio, das normas à luz das quais se pode fiscalizar a legalidade dos atos das instituições da União» [60].

112. Ora, o Acordo de Parceria não é um acordo que respeita unicamente ao comércio de mercadorias, ao qual possa ser aplicada esta jurisprudência [61].

58 — V. acórdãos Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, n.os 3 a 6), relativo ao acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Grécia, assinado em Atenas em 9 de julho de 1961, celebrado em nome da Comunidade pela Decisão 63/106/CEE do Conselho, de 25 de setembro de 1961 (JO L 26, p. 293); Demirel (12/86, EU:C:1987:400, n.º 7), relativo ao acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em Ancara em 12 de setembro de 1963, celebrado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, L 217, p. 3685); Andersson e Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, n.os 26 e 27); Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, n.º 27); e Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, n.º 19) relativo ao acordo sobre o Espaço Económico Europeu, assinado em 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3) e aprovado pela Decisão 94/1/CECA, CE do Conselho e da Comissão, de 13 de dezembro de 1993, relativa à celebração do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu entre as Comunidades Europeias, os seus Estados-Membros e a República da Áustria, a República da Finlândia, a República da Islândia, o Principado do Liechtenstein, o Reino da Noruega, o Reino da Suécia e a Confederação Suíça (JO 1994, L 1, p. 1). V. igualmente n.os 32 a 35 das conclusões que apresentei no processo SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

59 — V. igualmente, neste sentido, acórdão Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, n.º 54) e jurisprudência aí referida.

60 — Acórdão Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, n.º 38). V. igualmente, neste sentido, acórdãos Portugal/Conselho (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 47); Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, n.º 39); e LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, n.º 44).

61 — Com efeito, no n.º 39 do acórdão Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), o Tribunal de Justiça explicou o seu raciocínio segundo o qual os acordos OMC não fazem parte das normas em relação às quais a legalidade dos atos das instituições da União pode ser fiscalizada («admitir que a missão de assegurar a conformidade do direito da União com as normas da OMC cabe diretamente ao juiz da União levaria a privar os órgãos legislativos ou executivos da União da margem de manobra de que gozam os órgãos semelhantes dos parceiros comerciais da União. Com efeito, está assente que algumas das partes contratantes, entre as quais alguns dos maiores parceiros da União do ponto de vista comercial, extraíram precisamente, à luz do objeto e da finalidade dos Acordos OMC, a consequência de estes não figurarem entre as normas à luz das quais os seus tribunais fiscalizam a legalidade das suas normas de direito interno. Essa falta de reciprocidade, a ser admitida, poderia levar a uma aplicação desequilibrada das normas da OMC»).

113. Com efeito, conforme declarou o Tribunal de Justiça em relação ao Acordo de Parceria no n.º 27 do seu acórdão Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213), este acordo «tem por objetivo instituir uma parceria entre as partes, destinada a promover, designadamente, o desenvolvimento de relações políticas estreitas entre estas partes, as trocas e relações económicas harmoniosas entre elas, as liberdades políticas e económicas e a realização de uma integração progressiva da Federação da Rússia e uma zona mais vasta de cooperação na Europa».

114. Além disso, no n.º 28 desse acórdão, o Tribunal de Justiça acrescentou que «[o] facto de o referido acordo se limitar, assim, ao estabelecimento de uma parceria entre as partes, sem prever uma associação ou uma futura adesão da Federação da Rússia [à União], não é suscetível de impedir o efeito direto de algumas das suas disposições. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando um acordo estabelece uma cooperação entre as partes, determinadas disposições inseridas neste podem, [sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objetivo e à natureza do acordo, contenha obrigações claras e precisas que não estejam dependentes, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de um ato posterior], regular diretamente a situação jurídica dos particulares».

115. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu, no n.º 22 do referido acórdão, o efeito direto do artigo 23.º, n.º 1, desse acordo, relativo às condições de trabalho.

116. Contrariamente ao que alegam os Governos do Reino Unido e francês, assim como o Conselho e a Comissão, não vejo como é que os enunciados das disposições em causa do Acordo de Parceria não cumprem os critérios de efeito direto tais como enunciados no n.º 21 do acórdão Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) e reproduzidos no n.º 37 do acórdão Comissão/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Com efeito, o artigo 10.º, n.º 1, do Acordo de Parceria prevê que «[a]s partes conceder-se-ão mutuamente o tratamento geral da nação mais favorecida, na aceção do n.º 1 do artigo I do GATT» [62]. O artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, prevê que «cada parte deverá permitir, através do seu território, o livre-trânsito de mercadorias originárias do território aduaneiro da outra parte ou com destino a esse território». O artigo 36.º dispõe que «as partes conceder-se-ão mutuamente […] um tratamento não menos favorável do que o concedido a qualquer país terceiro no que se refere às condições que afetam a prestação de serviços transfronteiras». Por último, segundo o artigo 52.º, as partes do Acordo de Parceria garantem «[a] livre circulação de capitais entre residentes da [União] e da Rússia sob a forma de investimentos diretos» (n.º 2), não introduzirão novas restrições após um período de transição de cinco anos a partir da entrada em vigor do referido acordo (n.º 5) e «conceder-se-ão mutuamente o tratamento da nação mais favorecida em relação à liberdade dos pagamentos correntes e da circulação de capitais, bem como em relação aos métodos de pagamento» (n.º 9).

118. Em meu entender, a redação destas disposições em nada difere, em termos de incondicionalidade, do artigo 23.º, n.º 1, do referido acordo, cujo efeito direto já foi declarado pelo Tribunal de Justiça [63]. Assim, o Acordo de Parceria constitui mais do que «um acordo em chegar a acordo («an agreement to agree»)» [64].

62 — O n.º 1 do artigo I do GATT define o tratamento geral da nação mais favorecida da seguinte forma: «[q]ualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedidos por uma parte contratante a um produto originário de outro país ou a ele destinado serão, imediata e incondicionalmente, extensivos a todos os produtos similares originários dos territórios de qualquer outra parte contratante ou a eles destinados. Esta disposição refere-se aos direitos aduaneiros e às imposições de qualquer espécie que sejam cobrados na importação ou na exportação ou no momento da importação ou da exportação, bem como aos que oneram as transferências internacionais de fundos efetuadas para pagamento das importações ou exportações, à forma de cobrança desses direitos e imposições, ao conjunto da regulamentação e das formalidades relacionadas com as importações ou exportações bem como a quaisquer questões objeto dos n.os 2 e 4 do artigo III».

63 — V. n.os 20 a 29 do acórdão Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — V. n.º 79 das conclusões que apresentei no processo SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

ii) Quanto à existência de restrições aos direitos conferidos pelos artigos 10.°, n.º 1, 12.°, 36.° e 52.°, n.ºs 2, 5 e 9, do Acordo de Parceria

119. Por conseguinte, importa apreciar se as medidas introduzidas pelo artigo 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelo anexo III da Decisão 2014/512, tal como pelos artigos 3.°, n.ºs 1, 3 e 5, 3.°-A, n.º 1, 5.°, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelos anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014 incluem restrições aos artigos 10.°, n.º 1, 12.°, 36.° e 52.°, n.ºs 2, 5 e 9, do Acordo de Parceria.

– Artigos 10.°, n.º 1, e 12.° do Acordo de Parceria (comércio de mercadorias)

120. No que respeita à alegação de violação do artigo 10.º, n.º 1, do Acordo de Parceria pelos artigos 3.°, n.ºs 1, 3 e 5, e 3.°-A, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014, há que sublinhar que o artigo 10.º, n.º 1, do Acordo de Parceria apenas tinha como efeito estender a aplicação do artigo I:1 do GATT às relações entre a União e a Federação da Rússia, numa altura em que esta não fazia parte da Organização mundial do comércio.

121. O artigo I:1 do GATT limita, todavia, o seu alcance aos «direitos aduaneiros e […] imposições de qualquer espécie que sejam cobrados na importação ou na exportação ou no momento da importação ou da exportação, bem como aos que oneram as transferências internacionais de fundos efetuadas para pagamento das importações ou exportações, à forma de cobrança desses direitos e imposições, ao conjunto da regulamentação e das formalidades relacionadas com as importações ou exportações bem como a quaisquer questões objeto dos n.ºs 2 e 4 do artigo III».

122. Uma vez que o artigo 3.º, n.ºs 1, 3 e 5, do Regulamento n.º 833/2014 não se refere, de modo algum, às tarifas aduaneiras aplicáveis à exportação das mercadorias visadas por estas disposições, mas sujeita a sua exportação para a Federação da Rússia a uma autorização prévia, e precisa as condições em que os Estados-Membros devem recusar esta autorização, é manifesto que tais disposições não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º, n.º 1, do Acordo de Parceria.

123. *A fortiori*, o artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014, que proíbe a prestação dos *serviços* conexos necessários a algumas categorias de projetos de exploração e de produção na Rússia, também não está abrangido pelo artigo 10.º, n.º 1, do Acordo de Parceria.

124. O artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria obriga a União e os seus Estados-Membros a garantir a liberdade de trânsito [65] através do território da União das mercadorias originárias do território aduaneiro ou destinadas ao território aduaneiro da Federação da Rússia.

125. A União e os seus Estados-Membros estão, assim, obrigados a garantir a livre passagem, através do seu território, de mercadorias com destino à Federação da Rússia ou dela provenientes.

126. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 sujeita as vendas, os fornecimentos, as transferências ou as exportações dos artigos enumerados no anexo II, originários ou não da União, a uma autorização prévia, caso tais artigos se destinem a ser utilizados na Federação da Rússia. Além disso, o artigo 3.º, n.º 5, deste regulamento proíbe a concessão desta autorização quando as vendas, os fornecimentos, as transferências ou as exportações em causa dizem respeito a artigos destinados a uma das categorias de projetos de exploração e de produção visadas no n.º 3 deste artigo.

127. Em meu entender, estas disposições não têm impacto na liberdade de trânsito garantida pelo artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria.

65 — Por trânsito, entende-se a passagem através do território de um Estado, efetuada ou não com transbordo, depósito, fracionamento da carga ou alterações no modo de transporte, que apenas constitui uma fração de uma viagem completa que se inicia e termina além das fronteiras deste Estado em cujo território ocorre. V., neste sentido, artigo V:1 do GATT.

128. Embora o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 refira, entre outros, a transferência dos artigos enumerados no anexo II «originários ou não da União», também é verdade que os n.ºs 2 e 4 deste artigo apenas dizem respeito à exploração.

129. Neste sentido, «[p]ara todas as vendas, fornecimentos, transferências ou exportações para as quais seja exigida autorização […] essa autorização é concedida pelas autoridades competentes do Estado-Membro *em que o exportador esteja estabelecido*» [66]. De igual modo, «[*o*]*s exportadores* prestam às autoridades competentes todas as informações necessárias à instrução do seu pedido de autorização de *exportação*» [67].

130. Por conseguinte, parece-me claro que estas disposições do Regulamento n.º 833/2014 não visam o trânsito dos artigos do anexo II mas o caso de venda, de fornecimento, de transferência ou de exportação *a partir do território dos Estados-Membros*.

131. Neste sentido, a liberdade de trânsito dos artigos em causa provenientes de países terceiros e com destino à Federação da Rússia não é, de forma alguma, afetada.

132. Em qualquer caso, mesmo que o Tribunal de Justiça concluísse pela existência de uma restrição aos artigos 10.°, n.º 1, e 12.°, n.º 1, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria, esta restrição seria justificada, como alega a Comissão, por motivos de ordem pública e de segurança pública, em conformidade com o artigo 19.º deste acordo.

– Artigo 36.º do Acordo de Parceria (prestação de serviços transfronteiras)

133. Nos termos do artigo 36.º do Acordo de Parceria, a União e os seus Estados-Membros são obrigados a conceder um tratamento não menos favorável do que o concedido a qualquer país terceiro no que se refere às condições que afetam a prestação de serviços transfronteiras por parte de sociedades da União, no território da Federação da Rússia, nos termos das disposições legislativas e regulamentares aplicáveis nesta última.

134. Segundo o anexo 5 deste acordo, os serviços visados pelo artigo 36.º incluem os serviços de engenharia (CPC 8672) [68] e os serviços de controlo e análise técnicos (CPC 8676) [69].

135. Ora, contrariamente ao que alega a Rosneft, nenhum dos serviços que constam dos números CPC 8672 e CPC 8676 respeita aos serviços de perfuração, de teste de poços, de diagrafia e revestimento de poços ou o fornecimento de estruturas flutuantes especializadas que são visados pelo artigo 3.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 [70].

– Artigo 52.º, n.ºs 2, 5 e 9 do Acordo de Parceria (livre circulação de capitais)

136. O n.º 2 desta disposição garante a livre circulação de capitais entre a União e a Federação da Rússia «sob a forma de investimentos diretos efetuados em sociedades constituídas nos termos da legislação do país de acolhimento».

66 — Artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014. Sublinhado meu.

67 — Artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 833/2014. Sublinhado meu.

68 — Disponível no sítio Internet da United Nations Statistics Division (http://unstats.un.°rg/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). O número CPC («central product classification») é uma referência ao sistema internacional de classificação de produtos sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU).

69 — Disponível no sítio Internet da United Nations Statistics Division (http://unstats.un.°rg/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — Os únicos serviços referidos no CPC 8676.1 que poderiam ser relevantes são «os serviços de ensaios e de análises das propriedades químicas e biológicas de matérias como […] os carburantes». Todavia, os serviços de perfuração, de teste de poços, de diagrafia e acabamento, e o fornecimento de estruturas flutuantes especializadas não fazem parte dele.

137. Além disso, nos termos do n.º 9 do mesmo artigo, a União deve conceder à Federação da Rússia «o tratamento da nação mais favorecida em relação à liberdade […] da circulação de capitais».

138. Segundo a Declaração comum relativa ao artigo 52.º (Definições), a expressão «investimentos diretos» é definida como:

«[…] um investimento para efeitos do estabelecimento de relações económicas duradouras com uma empresa, como os investimentos que conferem a possibilidade de exercer uma influência efetiva na gestão dessa empresa, no país em questão por não residentes ou no exterior por residentes, através:

[…]

2) Da participação em empresas novas ou já existentes;

3) De um empréstimo de cinco anos ou a mais longo prazo.»

139. Resulta muito claramente destas disposições que a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir, obrigações, ações ou instrumentos financeiros semelhantes [71], apenas constituem um investimento direto se conduzirem à aquisição de uma participação numa empresa para efeitos do estabelecimento de relações económicas duradouras.

140. Resulta igualmente destas disposições que concluir um acordo ou participar nele, a fim de conceder à Rosneft, após 12 de setembro de 2014, novos empréstimos ou créditos com um prazo de vencimento superior a 30 dias [72] apenas pode constituir um investimento direto caso se trate de um empréstimo ou de um crédito com uma duração de cinco anos ou mais, concedido para efeitos do estabelecimento de relações económicas duradouras.

141. Daqui decorre que o artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e o anexo III da Decisão 2014/512, tal como os artigos 5.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e o anexo VI do Regulamento n.º 833/2014 não constituem uma restrição à livre circulação de capitais protegida pelo artigo 52.º, n.os 2, 5 e 9, do Acordo de Parceria, na medida em que proíbem os investimentos diretos visados nos n.os 139 e 140 das presentes conclusões.

iii) Quanto à justificação

142. Contrariamente ao comércio de mercadorias, em relação ao qual o artigo 19.º do Acordo de Parceria prevê a possibilidade de justificar restrições em termos quase idênticos aos do artigo 36.º TFUE, o referido acordo não prevê qualquer possibilidade de justificar uma restrição à livre circulação de capitais.

143. Pelos mesmos motivos que já referi nos n.os 123 a 125 das conclusões que apresentei no processo SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52) [73], considero que é possível justificar por razões imperiosas de interesse geral as restrições à livre circulação de capitais garantida pelo artigo 52.º do Acordo de Parceria.

71 — V. artigos 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), da Decisão 2014/512 e 5.º, n.º 2, alíneas b) a d), do Regulamento n.º 833/2014

72 — V. artigos 1.º, n.º 3, da Decisão 2014/512 e 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014.

73 — Este processo dizia também respeito a restrições à livre circulação de capitais contrárias ao Acordo Euro-Mediterrânico que estabelece uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Tunísia, por outro, assinado em Bruxelas em 17 de julho de 1995 e aprovado em nome da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço pela Decisão 98/238/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 26 de janeiro de 1998 (JO L 97, p. 1), e ao Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma Associação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República do Líbano, por outro, assinado no Luxemburgo em 17 de junho de 2002 e aprovado em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2006/356/CE do Conselho, de 14 de fevereiro de 2006 (JO L 143, p. 1).

144. Embora o Conselho não apresente uma razão imperiosa de interesse geral, entendo que é possível deduzir dos seus argumentos fundados no artigo 99.º do Acordo de Parceria que, em sua opinião, uma restrição à livre circulação de capitais se justifica por motivos de ordem pública e de segurança pública.

145. Com efeito, visto que as medidas restritivas introduzidas pelo artigo 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelo anexo III da Decisão 2014/512, tal como pelo artigo 5.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelo anexo VI do Regulamento n.º 833/2014 foram adotadas «em resposta às ações da [Federação da] Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia» [74] e «com vista a aumentar os custos das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise» [75], podem ser justificadas por razões de ordem e de segurança pública.

146. Resulta dos considerandos da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014 que a adoção de medidas restritivas contra a Federação da Rússia começou por ser anunciada publicamente pela União e os seus Estados-Membros, e só foram adotadas e alargadas gradualmente em função da falta de resposta da Federação da Rússia.

147. Como as medidas restritivas tem por finalidade «aumentar os custos das ações da [Federação da] Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise» [76] e uma vez que a Rosneft é a sociedade petrolífera que tem as maiores reservas de petróleo e a maior produção entre as sociedades petrolíferas cujas ações são cotada na bolsa russa (mais de 40% do petróleo produzido na Federação da Rússia [77]) e que o Estado russo detém 69,5% do seu capital social, considero que as restrições impostas pelo artigo 1.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelo anexo III da Decisão 2014/512, tal como pelo artigo 5.º, n.ºs 2, alíneas b) a d), e 3, e pelo anexo VI do Regulamento n.º 833/2014 são necessárias para exercer uma pressão capaz de atingir a finalidade prosseguida pela referida decisão e o referido regulamento, que consiste em «aumentar os custos das ações da [Federação da] Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise» [78]. Por conseguinte, as medidas restritivas respeitam o princípio da proporcionalidade.

iv) Quanto ao artigo 99.º do Acordo de Parceria

148. Na hipótese de o Tribunal de Justiça declarar que existe uma restrição não justificada aos artigos 10.°, n.º 1, 12.°, 36.° e 52.°, n.ºs 2, 5 e 9, do Acordo de Parceria, considero, à semelhança dos Governos do Reino Unido, estónio e francês, assim como do Conselho e da Comissão, que essa restrição é suscetível de ser justificada pelo artigo 99.º, n.º 1, alínea d), do referido acordo, que permite à União adotar «as medidas que considere necessárias para a proteção dos seus interesses de segurança essenciais a […] em tempo de guerra ou de grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra» [79].

149. Embora, como referi no n.º 105 das presentes conclusões, o Conselho goze de um amplo poder de apreciação nos domínios da política externa e de segurança, o mesmo se aplica quando o Conselho constata a existência de uma grave tensão internacional que represente uma ameaça de guerra.

74 — Considerando 8 da Decisão 2014/512.

75 — Considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014.

76 — Considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014.

77 — V. sítio Internet da Rosneft (http://www.rosneft.com/about/).

78 — Considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014.

79 — A versão francesa, apoiada pela versão romena, refere-se ao «cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*», ao passo que a versão inglesa, apoiada por todas as outras versões linguísticas, assim como pela versão russa, se refere ao «time of war or serious international tension *constituting threat of war*». Sublinhado meu.

150. Por um lado, importa recordar que, para adotar as medidas restritivas em causa no presente processo, o Conselho se baseou na «violação da soberania e integridade territorial ucranianas pela Federação da Rússia, que não resultou de qualquer provocação» [80], na «queda do avião que efetuava o voo MH17 da Malaysian Airlines em Donetsk» [81] e na «anexação ilegal da Crimeia e de Sebastopol» [82].

151. Por outro lado, importa sublinhar que a Federação da Rússia dispõe do poder de veto no Conselho de Segurança da ONU. Assim, é inútil procurar uma declaração da existência de uma ameaça à paz nas resoluções deste Conselho [83] ou mesmo nos projetos de resolução que não foram adotados pelo referido Conselho devido ao exercício (efetivo ou possível) por parte da Federação da Rússia do seu direito de veto [84].

152. Tendo em consideração o exposto, considero que o Conselho não cometeu um erro manifesto na sua apreciação da gravidade da situação de tensão internacional que existia no momento da adoção da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014.

c) Quanto ao fundamento de invalidade relativo à alegada violação do dever de fundamentação (artigo 296.º TFUE)

153. Segundo a Rosneft, os artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, e o anexo II do Regulamento n.º 833/2014 violam o dever de fundamentação que é imposto ao Conselho pelo artigo 296.º TFUE, na medida em que este regulamento não explica nem como nem porquê o facto de visar a indústria petrolífera russa ou de o fazer da forma prevista nestas disposições contribuirá para alcançar a finalidade das medidas em causa tal como consta dos considerandos 2 [85] e 4 [86] do referido regulamento.

154. A Rosneft alega igualmente uma violação do artigo 296.º TFUE no que respeita ao artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e ao anexo III da Decisão 2014/512, tal como ao artigo 5.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e ao anexo VI do Regulamento, na medida em que estas disposições, embora a visem explicitamente, não lhe permitem apreciar a razão pela qual o simples facto de o Estado russo ser o seu acionista maioritário pode alcançar a finalidade das medidas em causa tal como referido nos considerandos 2 [87] e 5 [88] do Regulamento n.º 833/2014.

155. Em meu entender, não existe, no caso em apreço, qualquer violação do dever de fundamentação.

80 — Considerando 1 da Decisão 2014/512. Na audiência, o Conselho invocou o Acordo de Associação que a União assinou com a Ucrânia em 2014, assim como o facto de que a Ucrânia fazia parte da política europeia de vizinhança. O Conselho sublinhou que a tensão internacional que constitua uma ameaça de guerra não tinha necessariamente de afetar apenas o território da União. Além disso, estava claramente estabelecido que decorria um conflito armado no território de um Estado vizinho da União.

81 — Considerando 5 da Decisão 2014/512.

82 — Considerando 1 do Regulamento n.º 833/2014.

83 — V. Resolução 2166 (2014) adotada pelo Conselho de Segurança da ONU disponível no sítio Internet do Conselho de Segurança da ONU (http://www.securitycouncilreport.°rg/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Trata-se dos projetos de Resolução S/2014/189 e S/2015/562 disponíveis no sítio Internet do Conselho de Segurança da ONU (http://www.securitycouncilreport.°rg/un-documents/ukraine/).

85 — «Considera-se, portanto, adequado aplicar medidas restritivas adicionais com vista a aumentar os custos das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise».

86 — «É igualmente apropriado aplicar restrições à venda, fornecimento, transferência ou exportação, direta ou indireta, de certas tecnologias para a indústria petrolífera na Rússia sob a forma de uma obrigação de autorização prévia.»

87 — V. nota 85.

88 — «É igualmente apropriado aplicar a determinadas instituições financeiras restrições ao acesso ao mercado de capitais, com exclusão das instituições sediadas na Rússia com estatuto internacional, estabelecidas por acordos intergovernamentais, de que a Rússia é um dos acionistas.»

156. Conforme o Tribunal de Justiça declarou no n.º 53 do seu acórdão Conselho/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), «a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o ato diga direta ou individualmente respeito podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa».

157. Além disso, no que respeita às medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, como o congelamento de fundos objeto do processo que deu origem ao acórdão Conselho/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 54 deste acórdão, que «um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando ocorreu num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito».

158. Visto ser a maior sociedade petrolífera russa detida em 69,5% pelo Estado russo [89], cujo ativo total é estimado em mais de 1 000 mil milhões de rublos russos e cujos rendimentos estimados provêm, pelo menos em 50%, dos rendimentos estimados proveem da venda ou do transporte de petróleo bruto ou de produtos petrolíferos [90], a Rosneft está efetivamente em condições de apreciar a importância do setor petrolífero em termos de receitas para o orçamento da Federação da Rússia [91] e o motivo pelo qual o facto de ser visada pelas medidas restritivas previstas no artigo 1.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e no anexo III da Decisão 2014/512, tal como no artigo 5.º, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e no anexo VI do Regulamento, pode ter como efeito «*aumentar os custos das ações da Rússia* de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise» [92].

159. O mesmo sucede em relação às medidas previstas nos artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, e no anexo II do Regulamento n.º 833/2014, que não constituem medidas restritivas contra a Rosneft [93], mas visam de forma geral a indústria petrolífera russa.

d) Quanto ao fundamento de invalidade relativo à alegada violação dos direitos de defesa, de uma proteção jurisdicional efetiva e de acesso ao dossiê

160. Segundo a Rosneft, a recusa do Conselho em dar-lhe acesso privilegiado às informações e às provas relativas a questões tão fundamentais como a razão pela qual a Rosneft era mencionada na Decisão 2014/512 e no Regulamento n.º 833/2014, ou o motivo pelo qual determinados setores da indústria petrolífera eram visados contrariamente a outros, viola os seus direitos de defesa, de uma proteção jurisdicional efetiva e de acesso ao dossiê.

89 — V. n.º 147 das presentes conclusões. Acrescento que segundo as suas contas anuais para o ano de 2013, a Rosneft pagou os seus acionistas dividendos de 85 mil milhões de rublos russos e pagou na Rússia mais de mil milhões de rublos russos a título de impostos diferentes do imposto sobre o rendimento (v. sítio Internet da Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — V. artigo 5.º, n.º 2, alínea b), e anexo VI do Regulamento n.º 833/2014.

91 — Segundo o presidente Vladimir V. Poutine, as receitas do orçamento da Federação da Rússia provenientes da indústria do petróleo em 2013 foram de cerca de 191 a 194 mil milhões de dólares dos EUA (V. http://rbth.com/news/2014/04/17/russia_had_revenues_of_191-194_bln_from_oil_28_bln_from_gas_in_2013_-_pu_35970.html).

92 — Considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014. Sublinhado meu.

93 — V. n.os 82 a 85 das presentes conclusões.

161. Resulta dos documentos anexos às observações escritas da Rosneft e do Conselho que a Rosneft tentou obter, com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [94], um acesso privilegiado («privileged access») a documentos do Conselho, com o objetivo de os utilizar no âmbito do recurso de anulação pendente no Tribunal Geral no processo NK Rosneft e o./Conselho (T-715/14).

162. A leitura destes documentos permite concluir que a Rosneft utilizou os meios de acesso do público aos documentos estabelecidos pelo referido regulamento como um «document discovery», procedimento de pedido de documentos conhecido dos sistemas jurídicos de «common law» e da arbitragem internacional [95].

163. Apesar de, em meu entender, o Regulamento n.º 1049/2001 não estar adaptado para dar, como é devido, um acesso privilegiado aos documentos necessários no âmbito de um litígio [96], resulta dos documentos anexos às observações escritas da Rosneft e do Conselho que este último não indeferiu esses pedidos de apresentação de documentos, mas tratou-os com base no Regulamento n.º 1049/2001.

164. Ora, uma vez que através deste fundamento a Rosneft alega que o Conselho lhe recusou, erradamente, o acesso à maioria dos documentos cuja produção solicitou, considero que este fundamento é inadmissível, em conformidade com a jurisprudência que resulta do processo que deu origem ao acórdão TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), no qual o Tribunal de Justiça declarou que «as […] exigências de segurança jurídica conduzem à exclusão da possibilidade, para o beneficiário de um auxílio […] que teria podido impugnar a decisão e que deixou expirar o prazo imperativo previsto para esse efeito no terceiro parágrafo do artigo [263.°], [sexto] parágrafo, do Tratado [FUE], de pôr em causa a legalidade dessa decisão perante os órgãos jurisdicionais nacionais aquando de um recurso dirigido contra as medidas de execução dessa decisão tomadas pelas autoridades nacionais» [97].

165. A este respeito, resulta das cartas enviadas à Rosneft pelo Conselho que este a informou, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, para a possibilidade de interpor um recurso de anulação do indeferimento parcial do seu pedido de apresentação de documentos, nos termos do artigo 263.º TFUE.

166. Uma vez que as decisões do Conselho, que concedem à Rosneft um acesso parcial aos documentos que este tinha pedido, lhe diziam direta e individualmente respeito, o seu recurso teria sido, inquestionavelmente, admissível [98].

94 — JO L 145, p. 43.

95 — Apesar de, regra geral, nos sistemas de Código Civil, cada parte tem o ónus de apresentar as suas próprias provas, os sistemas de «common law» permitem que as partes dirijam umas às outras, sob fiscalização do tribunal, pedidos de apresentação de documentos («request for document production»).

96 — Por exemplo, o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste regulamento permite às instituições da União recusar o acesso a um documento no caso de a sua divulgação prejudicar a proteção do interesse público, no que respeita às relações internacionais (o que corresponde ao conceito de «Crown privilege» ou «public-interest immunity»). Em contrapartida, um procedimento de «document discovery» pode levar um órgão jurisdicional a ordenar a apresentação de um documento pertencente a esta categoria sob pena de confidencialidade, caso este documento seja necessário para que a parte que pede a sua apresentação possa proteger os seus direitos.

97 — N.º 17. V. igualmente, neste sentido, acórdãos Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, n.ºs 29 e 30) e National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, n.º 26).

98 — V. acórdãos Accrington Beef e o. (C-241/95, EU:C:1996:496, n.º 15); Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, n.º 40); e Bavaria e Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, n.º 40).

167. Em qualquer caso, a leitura dos pedidos de acesso privilegiado aos documentos enviados ao Conselho pela Rosneft demonstra que:

— frequentemente, estes pedidos não continham uma descrição suficientemente detalhada de uma categoria específica e restrita dos documentos que podia, razoavelmente e segundo a Rosneft, existir;

— estes pedidos não eram acompanhados de uma explicação da pertinência e da importância dos documentos pedidos para a resolução do litígio, e que

— estes pedidos não eram acompanhados nem de uma declaração de que já não se encontravam na sua posse, à sua guarda ou sob seu controlo, nem de uma explicação dos motivos pelos quais a Rosneft julgava que estavam na posse, à guarda ou sob controlo do Conselho.

168. Apesar disso, o Conselho apresentou uma lista documentos que, em seu entender, eram visados pelos pedidos da Rosneft e recusou-lhe parcialmente o acesso a uma série de documentos apresentando as suas razões.

169. Além disso, como o Governo do Reino Unido é parte no processo principal, nada impede a Rosneft de lhe pedir, em conformidade com as regras do direito inglês relativas à apresentação de documentos, para apresentar os documentos na sua posse, à sua guarda ou sob seu controlo, na sua qualidade de membro do Conselho. O órgão jurisdicional de reenvio deve garantir que as regras do direito inglês aplicáveis à apresentação de documentos respeitam os princípios da efetividade e da equivalência [99].

170. Neste contexto, não considero que o Conselho tratou o pedido de acesso privilegiado da Rosneft de uma forma que compromete os seus direitos de defesa, de proteção jurisdicional efetiva e de acesso ao processo.

e) Quanto ao fundamento de invalidade relativo à alegada violação do princípio da igualdade de tratamento

171. Segundo a Rosneft, ao dirigir as medidas restritivas em causa ao setor petrolífero russo, o Conselho não respeitou o princípio da igualdade de tratamento, na medida em que, embora a finalidade declarada das medidas restritivas em causa no processo principal fosse, conforme consta do considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014, promover uma resolução pacífica da crise na Ucrânia, esta finalidade está longe de explicar e mais ainda de justificar a diferença de tratamento concedida às empresas que, como ela, fazem parte do setor petrolífero russo e às empresas que exercem atividades noutros setores.

172. É jurisprudência constante que «o princípio da não discriminação impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de igual maneira, salvo se esse tratamento se justificar por razões objetivas» [100].

173. Em meu entender, a Rosneft não pode validamente alegar que é vítima de uma discriminação.

99 — V., neste sentido, acórdão Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, n.os 24, 30 e 31).

100 — Acórdão National Farmers' Union e o. (C-354/95, EU:C:1997:379, n.º 61). V. igualmente, neste sentido, acórdãos SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, n.º 27), e Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, n.º 31).

174. Antes de mais, o setor petrolífero russo não é o único setor da economia russa visado pelas medidas restritivas em causa. A Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014 contêm disposições que visam igualmente os setores do armamento, da energia nuclear, aeroespacial e bancário [101].

175. Além disso, a Rosneft não apresentou provas que demonstrem a existência de outras sociedades petrolíferas russas que cumprem os critérios enunciados nos artigos 1.º, n.º 2, alíneas b) a d), da Decisão 2014/512 e 5.º, n.º 2, alíneas a) a d), do Regulamento n.º 833/2014, que, com este fundamento, deveriam ter sido visadas pelas medidas restritivas, e não foram ou não são.

176. Como observa a Comissão, caso se adotasse a lógica aplicada pela Rosneft, sempre que o Conselho pretendesse impor medidas restritivas contra um país terceiro, não tinha outra escolha se não interromper completamente as relações económicas e financeiras com este país, o que, de resto, seria contrário à letra do artigo 215.º, n.º 1, TFUE, que se refere a «uma decisão [do Conselho] adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE] [que] determine a interrupção ou a redução, *total ou parcial*, das relações económicas e financeiras» [102].

177. Por conseguinte, este fundamento deve ser rejeitado.

f) Quanto ao fundamento de invalidade relativo a uma alegação de desvio de poder

178. A Rosneft alega que, ao indicar, no considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014, que a finalidade das medidas restritivas é «aumentar os custos das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia, e a promover uma resolução pacífica da crise» [103], o Conselho cometeu um desvio de poder, uma vez que sua intenção real era limitar a capacidade das sociedades russas de continuarem a crescer e causar um prejuízo de longa duração ao setor da energia russa.

179. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «um [desvio de poder] ocorre quando uma instituição exerce as suas competências com a finalidade exclusiva ou, pelo menos, determinante de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço» [104].

180. A este respeito, a Rosneft invoca um documento de trabalho da Comissão [105] segundo o qual as medidas restritivas contra as sociedades petrolíferas russas «têm por objetivo privar determinadas sociedades estatais estratégicas russas de fontes financeiras internacionais e europeias, impondo assim um custo financeiro indireto ao Estado e limitando a sua capacidade de crescimento no futuro» [106].

101 — Trata-se dos artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e 3.º-A da Decisão 2014/512, assim como dos artigos 2.º-A, 5.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014.

102 — Sublinhado meu.

103 — V. igualmente, considerandos 4 e 5 deste regulamento, assim como considerando 8 da Decisão 2014/512.

104 — Acórdão Dalmine/Comissão (C-407/04 P, EU:C:2007:53, n.º 99). V. igualmente, neste sentido, n.º 50 do acórdão Bank Melli Iran/Conselho (T-390/08, EU:T:2009:401), confirmado no n.º 74 do acórdão Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre movimentos de capitais e liberdade de pagamentos (5 de março de 2015) 6902/15 — SWD (2015) 58 final disponível no sítio Internet do Conselho no endereço seguinte: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

106 — *Ibidem*, p. 36 («[t]hese measures aim to cut strategic state-owned Russian companies off from EU and international financing sources, thus imposing an indirect financial cost to the state and limiting their ability to grow in the future»). Tradução livre.

181. Ora, este documento não sustenta de forma alguma a alegação de que «a *única* intenção do Conselho era limitar a capacidade das sociedades russas de continuarem a crescer» [107]. Pelo contrário, a finalidade declarada das medidas restritivas em causa era «aumentar os custos das ações da Rússia de desestabilização da integridade territorial, da soberania e da independência da Ucrânia» [108], o que corresponde à finalidade do documento de trabalho da Comissão.

182. Em qualquer caso, um único documento, qualificado «de trabalho» e emanado por uma instituição diferente da que adotou o ato em causa, não é suficiente para demonstrar a existência de um desvio de poder.

183. Por conseguinte, este fundamento deve ser rejeitado.

g) Quanto ao fundamento de invalidade relativo a uma alegada contradição entre a Decisão 2014/512 e o Regulamento n.º 833/2014

184. A Rosneft alega que existe uma contradição entre a letra do artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512 e a do artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 833/2014. Enquanto a primeira disposição não dá qualquer margem de apreciação aos Estados-Membros quanto à proibição de recusarem as autorizações dos contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014, a segunda permite-lhes autorizar e, consequentemente, recusar, a execução de uma obrigação decorrente de tais contratos.

185. Recordo que o Regulamento n.º 833/2014 é um ato da União, adotado com base no artigo 215.º TFUE, que permite ao Conselho adotar «as medidas que se revelarem necessárias», no caso em apreço as medidas restritivas, «[q]uando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado [UE], determina» a interrupção ou a redução das relações económicas e financeiras com um país terceiro ou a adoção de medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.

186. O Tribunal de Justiça declarou a este respeito que, «devido à adoção de [uma decisão PESC], [a União está] obrigada a tomar, no âmbito do Tratado [FUE], as medidas que esse ato impõe» [109]. Por conseguinte, como observa o Governo francês, quando adota um regulamento com fundamento no artigo 215.º TFUE, o Conselho está vinculado pelos termos da decisão PESC que o precede.

187. Discordo da posição do Conselho segundo a qual o regulamento adotado com base no artigo 215.º TFUE é independente da decisão PESC adotada com base no título V, capítulo 2, do Tratado UE e até pode contradizê-la.

188. Na audiência, o Conselho invocou a este respeito o n.º 70 do acórdão Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735), no qual o Tribunal de Justiça declarou que «[q]uanto à necessidade de incluir a Posição Comum 2007/140 entre as bases jurídicas […] basta observar que a mesma é contraditada pelo próprio texto do artigo 301.º CE, que prevê a possibilidade de adotar medidas comunitárias quando uma posição comum ou uma ação comum adotadas nos termos das disposições do Tratado UE relativas à PESC, *na sua versão anterior ao Tratado de Lisboa*, prevejam uma ação da Comunidade. Este diploma indica que a posição comum ou a ação comum devem existir para que possam ser adotadas medidas comunitárias, mas não que essas medidas devam basear-se nessa posição comum ou nessa ação comum» [110].

107 — Sublinhado meu.

108 — Considerando 2 do Regulamento n.º 833/2014.

109 — N.º 296 do acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — Sublinhado meu.

189. Ora, precisamente como refere o Tribunal de Justiça na passagem assinalada do seu acórdão, a letra do artigo 215.º TFUE não corresponde à do artigo 301.º CE, que se referia à hipótese em que «uma posição comum ou uma ação comum adotada nos termos das disposições do Tratado da União Europeia relativas à política externa e de segurança comum prev[iam] uma ação da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações económicas com um ou mais países terceiros».

190. Ao invés, no que respeita às medidas restritivas que acompanham a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um país terceiro, como as previstas pelo artigo 4.º da Decisão 2014/512 [111], o artigo 215.º, n.º 1, TFUE impõe ao Conselho a adoção de um regulamento que institua as medidas necessárias [112].

191. Por conseguinte, como a Decisão 2014/512 introduzia medidas restritivas para tornar operacional a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um país terceiro, esta decisão devia figurar, juntamente com o artigo 215.º TFUE, na base legal do Regulamento n.º 833/2014, que, aliás, é o caso [113].

192. Daqui decorre que as disposições do Regulamento n.º 833/2014 não podem contradizer as disposições da Decisão 2014/512 sem violar o princípio da legalidade que este regulamento, como qualquer ato da União, deve respeitar.

193. No caso em apreço, as duas disposições em causa têm uma redação diferente. O artigo 4.º, n.º 4, da Decisão 2014/512 prevê que a proibição de conceder uma autorização de venda, de fornecimento, de transferência ou de exportação de equipamentos ou ainda de fornecimento de determinados serviços visados nos n.os 1 e 2 deste artigo «*não prejudica a execução* de contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014» [114], ao passo que o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014 prevê que «[a]s autoridades competentes *podem*, contudo, conceder» [115] tal autorização quando a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação diz respeito à execução de uma obrigação que resulta de um contrato celebrado antes de 1 de agosto de 2014.

194. Por outras palavras, a Decisão 2014/512 não afeta os contratos celebrados antes de 1 de agosto de 2014, enquanto o Regulamento n.º 833/2014 permite que as autoridades dos Estados-Membros autorizem, ou não, uma venda, um fornecimento, uma transferência ou uma exportação em execução de uma obrigação decorrente de um contrato celebrado antes de 1 de agosto de 2014.

195. Em meu entender, existe uma contradição irreconciliável entre os dois diplomas e, pelos motivos que já referi nos n.os 185 a 192 das presentes conclusões, considero que o artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 833/2014 é inválido.

111 — V. n.º 85 das presentes conclusões.

112 — V. n.º 72 das presentes conclusões.

113 —
«[…] Tendo em conta o Tratado [FUE], nomeadamente o artigo 215.º,
Tendo em conta a Decisão [2014/512] […]»
[…]».

114 — Sublinhado meu.

115 — Sublinhado meu.

h) Quanto ao fundamento de invalidade relativo à alegada violação do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais da Rosneft

196. A Rosneft alega que os artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.° e o anexo III da Decisão 2014/512, tal como os artigos 3.°, 3.°-A, 4.°, n.os 3 e 4, 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, 11.°, n.º 1, e os anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014 são inválidos, uma vez que são desproporcionados em relação à sua finalidade declarada e constituem uma violação dos artigos 16.° (liberdade de empresa) e 17.°, n.º 1 (direito de propriedade) da Carta.

197. Referindo, em particular, os acórdãos Bank Melli Iran/Conselho (EU:T:2009:401) e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), a Rosneft considera que as medidas adotadas pelo Conselho não são nem necessárias nem adequadas, uma vez que não existe uma relação razoável entre os fundamentos utilizados e o objetivo prosseguido pelas referidas medidas.

198. A Rosneft alega que os artigos 7.°, n.º 1, alínea a), da Decisão 2014/512 e 11.°, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 permitem, no que lhe diz respeito, um confisco de bens e uma ingerência em direitos contratuais adquiridos, a saber, nos seus direitos de propriedade protegidos pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta. Aquelas disposições vão além do que é necessário ao prever, em substância, que as partes contratantes não russas podem ser dispensadas de qualquer obrigação prevista nos contratos, celebrados com as entidades designadas pelo referido regulamento, mesmo quando se trate de uma obrigação de fornecimento de toda uma gama completa de equipamentos da qual apenas uma pequena parte corresponde às tecnologias visadas no anexo II do referido regulamento.

199. Discordo destes argumentos.

200. Tal como os Governos do Reino Unido, estónio e francês, assim como o Conselho e a Comissão, considero que a ingerência descrita pela Rosneft é apenas a consequência inevitável da decisão do Conselho, por um lado, de reduzir as relações económicas e financeiras com a Federação da Rússia, e, por outro, de impor medidas restritivas contra a Rosneft.

201. Como referiu o Tribunal de Justiça no n.º 113 do acórdão Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735), «os direitos fundamentais em causa no presente processo não são prerrogativas absolutas e [...] o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela [União]» [116].

202. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou nos n.os 22 e 23 do acórdão Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) que:

«[...] qualquer medida de sanção comporta, por definição, efeitos que afetam os direitos de propriedade e o livre exercício das atividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm qualquer responsabilidade na situação que levou à adoção das sanções.

Deve observar-se em seguida que a importância dos objetivos prosseguidos pela regulamentação controvertida é suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinados operadores» [117].

116 — V. igualmente, neste sentido, acórdão Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, n.º 21 e jurisprudência aí referida).

117 — V. igualmente, neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 114).

203. No caso em apreço, as disposições em causa visam, de facto, limitar o fornecimento de equipamentos e o financiamento do setor petrolífero russo, inscrevendo-se, assim, num âmbito e delimitado com precisão, que não tem como efeito atingir indistintamente todos os operadores económicos russos independentemente da sua importância estratégica para a economia russa.

204. Deste modo, como afirma o Governo francês, tendo em conta o contexto em que as disposições impugnadas foram adotadas e o seu objetivo de aumentar o custo das ações da Federação da Rússia visando setores estratégicos da economia russa, entre os quais o setor petrolífero, o Conselho pôde adotar as disposições em causa sem exceder os limites adequados e necessários para alcançar a finalidade prosseguida.

205. Por estes motivos, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão, alínea a), como segue:

i) a apreciação desta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dos artigos

— 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3,

— 7.°, e

— o anexo III da Decisão 2014/512

assim como os artigos

— 3.°, n.os 1 a 4, 5.°, primeiro e terceiro parágrafos, e 6.° a 8.°

— 3.°-A,

— 4.°, n.os 3 e 4,

— 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3,

— 11.°, e

— os anexos II e VI do Regulamento n.º 833/2014.

ii) O artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 833/2014 é inválido.

C – *Quanto à segunda questão, alínea b)*

206. Com a sua segunda questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se, na hipótese de as medidas restritivas impugnadas pela Rosneft serem válidas, é contrário aos princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*) um Estado-Membro impor sanções penais, com fundamento no artigo 8.º do Regulamento do n.º 833/2014, antes de o âmbito de aplicação da infração em causa ter sido suficientemente precisado pelo Tribunal de Justiça.

1. Quanto à admissibilidade

207. Segundo o Conselho, esta questão é inadmissível, uma vez que não respeita à validade ou à interpretação de atos da União, mas à validade de uma regulamentação nacional à luz dos princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*).

208. O Governo do Reino Unido, assim como o Conselho, alegaram igualmente que a questão é hipotética, uma vez que não diz respeito a um caso concreto de aplicação de sanções penais previstas pela regulamentação em causa do Reino Unido, o que, em todo caso, seria impossível no que toca à Rosneft, pois as sanções penais por violação das disposições da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014 apenas visam pessoas estabelecidas no Reino Unido.

209. Discordo destes argumentos. Em meu entender, resulta claramente do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio não submete ao Tribunal de Justiça questões acerca da validade da regulamentação do Reino Unido adotada em execução do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2014 [118] à luz dos princípios do direito nacional. No essencial, aquele órgão jurisdicional pretende saber se os princípios da segurança jurídica [119] e da precisão da lei aplicável em matéria penal (artigo 49.º da Carta) devem ser interpretados num sentido que exclui a adoção de sanções penais, quando os termos que descrevem a infração não tiverem sido suficientemente precisados pelo Tribunal de Justiça.

210. Também não creio que a segunda questão, alínea b), seja hipotética. Por um lado, mesmo que o artigo 3.º do Regulamento n.º 833/2014 vise penas a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação a partir do território dos Estados-Membros [120], afigura-se que as sanções criadas pelo despacho sobre o controlo das exportações (sanções relativas à Rússia, Crimeia e Sebastopol) de 2014 não diziam unicamente respeito às pessoas estabelecidas no Reino Unido ou na União [121]. Com efeito, na audiência, a Rosneft alegou que, em caso de violação de medidas restritivas, poderia ser responsabilizada penalmente como cúmplice, facto que o Governo do Reino Unido não contestou.

211. Em qualquer caso, o facto de a Rosneft não poder ser objeto destas sanções não torna a questão hipotética, uma vez que não resulta, de forma alguma, do pedido de decisão prejudicial que a Rosneft não dispõe do direito de contestar as medidas adotadas pelo Governo do Reino Unido em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento n.º 833/2014.

212. Por outro lado, o facto de a Rosneft ainda não ter sido objeto de uma sanção penal é irrelevante. Com efeito, conforme o Tribunal de Justiça declarou no n.º 64 do acórdão Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), «[s]e [uma parte] tivesse que se submeter a procedimentos administrativos ou penais contra ela instaurados e a sanções que daí pudessem decorrer, por esta ser a única via de recurso para impugnar a conformidade das disposições nacionais em causa com o direito [da União], isso não seria suficiente para lhe garantir uma proteção jurisdicional efetiva».

213. Por conseguinte, importa responder a esta questão.

118 — Trata-se da regulamentação nacional referida no n.º 25 das presentes conclusões, que impõe sanções penais pela violação das disposições do Regulamento n.º 833/2014.

119 — Reconhecido no direito da União desde há muito tempo (v. acórdão Racke, 98/78, EU:C:1979:14, n.º 20).

120 — V. n.º 127 das presentes conclusões.

121 — V. artigo 1.º, n.º 2, alínea a), segundo o qual «[a]n offence may be committed under this Order […] in the United Kingdom by any person», e artigo 4.º, n.º 2, segundo o qual «[a] person commits an offence and may be arrested if that person […] is concerned in an activity […] for which EU authorisation is required».

2. Quanto ao mérito

214. Segundo a Rosneft, os termos que descrevem as infrações, nomeadamente, «águas com profundidade superior a 150 metros» [122], «xisto» [123], «assistência financeira» [124] e «valores mobiliários […] emitido[s] a partir de 12 de setembro de 2014» [125], não atingem o grau de precisão e de certeza próprio das sanções penais. Por conseguinte, considera que é contrário aos princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*) um Estado-Membro impor sanções penais com fundamento no artigo 8.º do Regulamento n.º 833/2014, sem, ou antes, de o Tribunal de Justiça ter interpretado de forma uniforme tais expressões.

215. Tal como o órgão jurisdicional de reenvio, considero que as expressões em causa têm, inegavelmente, um amplo alcance, mas duvido que, em última análise, as ambiguidades inerentes a estas expressões sejam suficientes para originar insegurança jurídica.

216. Como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 217 do acórdão Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408), «o princípio da legalidade dos crimes e das penas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), [não pode] ser interpretad[o] no sentido de proscrever a clarificação gradual das regras da responsabilidade penal».

217. Continuando o seu raciocínio, o Tribunal de Justiça declarou assim que «o alcance do conceito de previsibilidade depende em larga medida do conteúdo do texto em questão, do domínio que abrange, bem como do número e da qualidade dos seus destinatários. A previsibilidade da lei não se opõe a que a pessoa em causa recorra a aconselhamento especializado a fim de avaliar, com um grau razoável nas circunstâncias do caso, as consequências que podem resultar de um determinado ato. É, em especial, o que acontece com os profissionais habituados a ter de demonstrar grande prudência no exercício da sua profissão. Por conseguinte, pode esperar-se que eles avaliem com particular cuidado os riscos que a mesma comporta» [126].

218. Resulta deste acórdão que a mera existência de diferentes interpretações possíveis de uma disposição penal não a torna automaticamente contrária aos princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*). Com efeito, existem bastantes disposições penais cujos termos não são, imediatamente, suscetíveis de uma única interpretação.

219. Conforme afirmaram o Ministro da Fazenda e o Ministro das Empresas, da Inovação e do Conhecimento no órgão jurisdicional de reenvio, caso existam verdadeiras dúvidas quanto interpretação a dar a um dos termos em causa, «a empresa afetada poderia sempre solicitar precisões às autoridades repressivas e, desse modo, prevenir o risco de ser objeto de processos por violações, em princípio involuntárias, das disposições em causa» [127].

122 — Artigos 3.°, n.º 3, alínea a), e 3.°-A, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014. Segundo a Rosneft, existem vastas zonas onde a profundidade da água varia consideravelmente, de modo que, em certos lugares, as águas têm uma profundidade superior a 150 metros, ao passo que noutros têm uma profundidade inferior a 150 metros. Neste contexto, de acordo com a Rosneft, o Regulamento n.º 833/2014 também não identifica o ponto a partir do qual os 150 metros devem ser medidos ou se é proibido perfurar verticalmente num ponto em que a profundidade do mar é inferior a 150 metros e, em seguida, perfurar do exterior para um ponto que se situa na rocha que se encontra em águas com profundidade superior a 150 metros.

123 — Artigos 3.°, n.º 3, alínea c), e 3.°-A, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 833/2014. Segundo a Rosneft, não existe consenso, quer seja no setor geológico ou não, sobre a definição do xisto, e o Regulamento n.º 833/2014 não fornece nenhuma.

124 — Artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014. Segundo a Rosneft, não existe uma definição do conceito de assistência financeira nem na ONU nem na União, e o Regulamento n.º 833/2014 não fornece nenhuma.

125 — Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014. Segundo a Rosneft, é impossível saber se esta disposição proíbe a emissão a partir de 12 de setembro de 2014 de GDR que representam ações emitidas antes desta data. Para uma definição completa de GDR, V. nota 133 das presentes conclusões.

126 — Acórdão Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 219).

127 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin), n.º 53. Contrariamente à situação teórica criticada no n.º 62 das conclusões que apresentei no processo Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2013:335), no caso vertente esta possibilidade parce efetiva.

220. A este respeito, sublinho que os Estados-Membros estão obrigados, em conformidade com o artigo 19.º TUE, a estabelecerem as vias de recurso necessárias para permitir que os operadores económicos contestem a interpretação dada pelas autoridades dos Estados-Membros nos termos da Decisão 2014/512 e do Regulamento n.º 833/2014.

221. Esses órgãos jurisdicionais podem, assim, submeter pedidos de decisão prejudicial, em conformidade com o artigo 267.º TFUE, sempre que considerarem que os termos do Regulamento n.º 833/2014 e da Decisão 2014/512 (na medida em que o Tribunal de Justiça é competente), não são suficientemente claros, como, de resto, fez o órgão jurisdicional de reenvio através da sua terceira questão, relativa, precisamente, à interpretação de termos referidos na segunda questão, alínea b).

222. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão, alínea b), que os princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*) não excluem que um Estado-Membro imponha sanções penais, com fundamento no artigo 8.º do Regulamento n.º 833/2014, antes de o sentido dos termos utilizados por este regulamento para definir o âmbito de aplicação da infração em causa ter sido suficientemente precisado pelo Tribunal de Justiça.

D – *Quanto à terceira questão, alínea a)*

223. Com a sua terceira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se a expressão «assistência financeira» utilizada pelo artigo 4.º, n.º 3, n.º b), do Regulamento n.º 833/2014 inclui o processamento de pagamentos por um banco ou um organismo financeiro.

224. Segundo a Rosneft, a expressão «financiamento ou assistência financeira» deve ser lidas conjuntamente e entendida no sentido de que significa o fornecimento de um financiamento e de serviços conexos, o que não inclui o processamento de pagamentos, tese a que se opõe o Ministro das Empresas, da Inovação e do Conhecimento, segundo o qual o processamento de pagamentos constitui uma assistência financeira na aceção do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014.

225. Como afirma o órgão jurisdicional de reenvio, esta questão assume uma importância especial uma vez que resulta das provas que lhe foram submetidas que estas expressões são objeto de interpretações diferentes por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros.

226. Com efeito, decorre das observações escritas apresentadas no âmbito do presente processo que o Governo estónio e a Comissão [128] concordam com a interpretação dada a estas expressões pelo Governo do Reino Unido, ao passo que o Governo alemão apoia a interpretação proposta pela Rosneft. Por seu turno, o Governo francês considera que o processamento de pagamentos está abrangido pelo conceito de «assistência financeira», desde que esses pagamentos se traduzam na transferência, pelo estabelecimento financeiro, de um recurso novo para os seus destinatários.

227. Além disso, as expressões em causa são utilizadas por vários regulamentos que aplicam medidas restritivas. Por conseguinte, a decisão do Tribunal de Justiça pode ter consequências que ultrapassarão os limites da presente processo [129].

228. Em meu entender, a resposta à questão não pode ser categoricamente negativa ou afirmativa.

128 — O Conselho não apresentou observações relativas à resposta a dar à terceira questão.

129 — V. nomeadamente, artigos 2.º, alínea b), e 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 314/2004 do Conselho, de 19 de fevereiro de 2004, relativo a certas medidas restritivas respeitantes ao Zimbabué (JO L 55, p. 1), conforme alterado, e artigos 2.º, alínea b), e 3.º do Regulamento (UE) n.º 747/2014 do Conselho, de 10 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação no Sudão e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 131/2004 e (CE) n.º 1184/2005 (JO L 203, p. 1).

229. Começo por salientar que, segundo o enunciado da disposição em causa, estão sujeitos a uma autorização prévia «o financiamento ou prestação de assistência financeira relacionados com os bens enumerados no anexo II, nomeadamente subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação, para qualquer venda, fornecimento, transferência ou exportação desses bens, ou para a prestação de assistência técnica conexa».

230. Esse enunciado implica, como observa o Governo do Reino Unido, que a assistência financeira é uma alternativa ao financiamento, e não um sinónimo ou um conceito incorporado no de financiamento. Por conseguinte, o conceito de assistência financeira deve necessariamente abranger outras atividades além das incluídas no conceito de financiamento.

231. De resto, o enunciado da disposição em causa oferece alguns exemplos do que é entendido por «financiamento ou assistência financeira», a saber, «subvenções, empréstimos e seguros de crédito à exportação». Todavia, esta lista é precedida da expressão «nomeadamente», o que indica que são visadas outras operações, sem que o processamento de pagamentos seja expressamente referido.

232. A este respeito, observo que na sua nota de orientação de 16 de dezembro de 2014, relativa à execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 833/2014 [130], a Comissão precisou que «os serviços de pagamento e a emissão de cartas de garantia/de crédito constituem uma assistência financeira e são proibidos quando estão ligados a uma operação comercial proibida nos termos do artigo 2.º» [131].

233. A Comissão precisou igualmente que «[o]s bancos que atuam em nome de um cliente ou em benefício deste têm uma obrigação de vigilância em relação aos pagamentos efetuados pelos seus clientes e devem opor-se a qualquer pagamento efetuado em violação do regulamento. No que respeita aos bancos que atuam enquanto correspondente bancário, devem opor-se a qualquer pagamento se existirem informações que indiquem que há violação do regulamento» [132].

234. A finalidade da disposição em causa é, assim, proibir qualquer assistência de natureza financeira a uma transação proibida pelos artigos 4.°, n.º 4, e 3.°, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014, a saber, a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação dos bens enumerados no anexo II se existirem motivos razoáveis para acreditar que esta venda, este fornecimento, esta transferência ou esta exportação é relativa aos artigos destinados a uma das categorias de projetos de exploração e de produção petrolífera visadas no n.º 3 do artigo 3.º deste regulamento.

235. Conforme já expliquei nos n.os 126 a 131 das presentes conclusões, as transações visadas e proibidas pelo artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 833/2014 são as que se realizam a partir do território dos Estados-Membros.

236. Se o Regulamento n.º 833/2014 não impede o trânsito no território da União dos bens enumerados no anexo II a partir de países terceiros e com destino à Federação da Rússia, isso implica que o processamento de pagamentos para estas transações não está abrangido pelo conceito de «assistência financeira» na aceção do artigo 4.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 833/2014.

237. A este respeito, remeto para o considerando 5 deste regulamento que, apesar de se referir às restrições de acesso ao mercado de capitais a determinadas entidades financeiras impostas pelo artigo 5.º, precisa que «[n]ão são abrangidos por estas restrições outros serviços financeiros […] [nomeadamente] […] serviços de pagamento».

130 — C (2014) 9950 final.
131 — C (2014) 9950, p. 2.
132 — C (2014) 9950, p. 3.

238. Em contrapartida, os processamentos de pagamentos para a venda, o fornecimento, a transferência ou a exportação dos bens enumerados no anexo II a partir do território da União, estão sujeitos à obrigação de pedido de autorização, a fim de que as autoridades competentes dos Estados-Membros possam verificar se o pagamento em causa e a transação subjacente dizem respeito às três situações enumeradas no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014. Apenas se os bens em causa forem destinados a uma utilização na Rússia que diga respeito a estas três situações é que as autoridades competentes são obrigadas a recusar a autorização.

239. Por estes motivos, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão, alínea a), que a expressão «assistência financeira» que figura no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014 inclui o processamento, por um banco ou outro organismo financeiro, de um pagamento cuja transação subjacente seja visada pelo artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento.

E – *Quanto à terceira questão, alínea b)*

240. Com a sua terceira questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 proíbe a emissão, a partir de 12 de setembro de 2014, de GDR [133] ao abrigo de um contrato de depósito celebrado com uma das entidades enumeradas no anexo VI, ou qualquer outra transação relativa a esses certificados, quando representem ações de uma destas entidades que tenham sido emitidas antes desta data.

241. A Rosneft alega que a proibição de emissão de GDR a partir de 12 de setembro de 2014 não inclui os GDR cujas ações subjacentes foram emitidas antes de 12 de setembro de 2014. A FCA opõe-se a esta interpretação por considerara que a proibição se aplica a partir desta data independentemente da data de emissão das ações subjacentes, posição igualmente partilhada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

242. Em meu entender, resulta claramente da redação da disposição em causa que a emissão de GDR é proibida a partir de 12 de setembro de 2014 independentemente da data da emissão das ações subjacentes.

243. Segundo o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014, «[s]ão proibidas a aquisição, a venda e a prestação, diretas ou indiretas, de serviços de investimento ou assistência para emitir ou de outro modo negociar valores mobiliários […] cujo prazo de vencimento seja superior a 30 dias, que tenham sido emitidos depois de 12 de setembro de 2014».

244. A expressão «valores mobiliários» é definida no artigo 1.º, alínea f), i), como «as ações de sociedades e outros títulos equivalentes a ações de sociedades, parcerias ou outras entidades, bem como *certificados de depósito de ações*» [134].

245. Uma vez que não há nada na letra destas disposições que precise uma data limite quanto às ações subjacentes, é evidente que a proibição de emissão de GDR é aplicável independentemente da data de emissão das ações subjacentes [135].

133 — Os GDR são certificados que representam a posse de um determinado número de ações de uma sociedade. Por serem transferíveis, estes certificados constituem valores mobiliários autónomos que podem ser cotados e negociados no mercado de capitais independentemente das ações subjacentes, que podem ser cotadas separadamente num mercado estrangeiro. Os GDR são emitidos por depositantes (frequentemente bancos de investimento) com fundamento em contratos de depósito celebrados entre estes depositantes e os emitentes das ações subjacentes.

134 — Sublinhado meu.

135 — V. igualmente, neste sentido, nota de orientação de 16 de dezembro de 2014, relativa à execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) n.º 833/2014, C (2014) 9950 final, p. 7.

246. Aliás, isso parece-me normal tendo em conta que, como observa a FCA, os GDR são instrumentos de colocação que, embora ligados às ações de uma sociedade, são cotados em bolsa e negociados de forma separada das ações que representam. Neste sentido, os GDR permitem que as sociedades de países terceiros tenham acesso aos mercados de capitais da União e aí mobilizem capitais sem necessariamente preencherem os critérios e os requisitos exigidos para que as suas ações sejam cotadas em bolsa nestes mercados.

247. É igualmente importante observar que, segundo a FCA, os GDR atualmente emitidos sobre as ações da Rosneft apenas representam 7,5% do seu capital total em ações, ao passo que o montante máximo já autorizado pela FCA para a sua cotação ou admissão à negociação permite converter até cerca de 90% do seu capital em GDR.

248. Isto implica que, caso a tese da Rosneft fosse admitida, a medida restritiva introduzida pela disposição em causa ficaria esvaziada de conteúdo, uma vez que a maioria das ações da Rosneft foi emitida antes de 12 de setembro de 2014 e a Rosneft poderia continuar a convertê-las livremente em GDR.

249. Por estes motivos, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão, alínea b), que o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 proíbe a emissão de GDR sobre as ações das entidades enumeradas no anexo VI, a partir de 12 de setembro de 2014, independentemente da data de emissão destas ações.

F – *Quanto à terceira questão, alínea c)*

250. Com a sua terceira questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a definição que deve ser dada ao termo «xisto» que figura nos artigos 3.°, n.º 3, e 3.°-A, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 833/2014, bem como sobre a questão de saber se a expressão «águas com profundidade superior a 150 metros» que figura nos artigos 3.°, n.º 3, e 3.°-A, n.º 1, alínea a), deste regulamento deve ser interpretada no sentido de que a medida dos 150 metros deve ser tirada a partir do ponto de perfuração ou de outro local.

1. Quanto ao conceito de «águas com profundidade superior a 150 metros»

251. Conforme já referi no n.º 214 e na nota 122 das presentes conclusões, existem vastas zonas onde a profundidade da água varia consideravelmente, de modo que, em certos lugares, as águas têm uma profundidade superior a 150 metros, ao passo que, noutros, têm uma profundidade inferior a 150 metros. Segundo a Rosneft, o Regulamento n.º 833/2014 não identifica o ponto a partir do qual os 150 metros devem ser medidos, nem se é proibido perfurar verticalmente num ponto onde a profundidade das águas é inferior a 150 metros e, em seguida, perfurar até ao exterior até um ponto situado na rocha que se encontra em águas com profundidade superior a 150 metros.

252. Existe uma convergência de opinião entre a Rosneft, os Governos do Reino Unido, francês e a Comissão [136] quanto à interpretação a dar a estes termos, visto que todos consideram que a medida da profundidade deve ser tirada a partir do ponto de perfuração petrolífero.

253. Concordo igualmente com esta interpretação, uma vez que me parece lógica.

136 — As outras partes no processo principal e intervenientes não apresentaram observações a este respeito.

254. Tal como a Comissão, considero que a medida de 150 metros deve ser tirada verticalmente, o que exclui que uma empresa possa perfurar em diagonal a partir de um ponto em que a profundidade das águas seja igual ou inferior a 150 metros até um campo petrolífero situado em águas com profundidade superior a 150 metros.

255. Também é excluída uma perfuração vertical num ponto em que a profundidade das águas seja inferior a 150 metros seguida de uma perfuração até ao exterior em direção a um campo petrolífero situado em águas cuja profundidade seja superior a 150 metros.

256. Caso contrário, se a técnica e a rentabilidade o permitissem, a medida restritiva poderia ser contornada.

257. Além disso, a Rosneft, o Governo francês e a Comissão (o Governo do Reino Unido não tomou posição a este respeito) consideram que o critério dos 150 metros se deve aplicar ao próprio local da perfuração e não ao perímetro do campo petrolífero objeto da perfuração.

258. Isto implica que a perfuração de um campo petrolífero situado parcialmente em águas com profundidade superior a 150 metros e parcialmente em águas com profundidade inferior a 150 metros não é visada pelos artigos 3.°, n.º 3, e 3.°-A, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014, desde que efetuada num ponto em que a profundidade das águas seja igual ou inferior a 150 metros.

259. Concordo igualmente com esta interpretação.

2. Quanto ao conceito de «xisto»

260. A interpretação do conceito de «xisto» é mais complicada.

261. O Governo do Reino Unido entende que o Tribunal de Justiça não está em condições de realizar uma apreciação das provas científicas e geológicas, enquanto o Governo francês considera que este conceito corresponde a um conceito geológico preciso que não requer interpretação por parte do Tribunal de Justiça.

262. Em contrapartida, a Rosneft e a Comissão apresentam as suas próprias interpretações sobre o conceito de «xisto», que são diametralmente opostas.

263. Com fundamento no testemunho do seu especialista geológico, a Rosneft propõe acolher como definição de «xisto» os depósitos que contêm querogénio, composto principalmente por argila (cuja proporção de minerais argilosos ultrapassa 35%), que não contêm petróleo fluido.

264. Segundo a Comissão, as disposições em causa abrangem os projetos suscetíveis de produzir petróleo, independentemente do facto de os recursos situados nas formações de xisto serem de querogénio ou de petróleo bruto, a partir do momento em que a fraturação hidráulica é aplicada.

265. Esta divergência de interpretação prova que, ao contrário da tese do Governo francês, o conceito geológico de «xisto» suscita debate. Além disso, tal como o Governo do Reino Unido, considero que o Tribunal de Justiça não está em condições de dar definições científicas de termos geológicos, como o xisto, nomeadamente quando o autor do ato em causa, neste caso o Conselho, não definiu esse termo.

266. Por conseguinte, sem pretender dar uma definição de especialista em geologia ao conceito de «xisto», sublinho que, como observa a Comissão, o termo em causa figura na frase «projetos que tenham potencial para produzir petróleo a partir de recursos localizados em formações de xisto mediante fraturação hidráulica».

267. Duvido de que esta frase não permita que os especialistas na matéria, tanto das empresas em causa como das autoridades competentes dos Estados-Membros, a concretizem. Com efeito, como observa o órgão jurisdicional de reenvio, «pelo menos na imensa maioria dos casos, os especialistas no domínio em causa compreendem os limites destas definições e […] os problemas identificados pela [Rosneft] são, portanto, mais hipotéticos do que reais ou, no mínimo, ocorrem nos limiares das definições» [137].

268. Todavia, importa sublinhar que, como as medidas restritivas visam a exploração e a produção de petróleo na Rússia, a definição a dar ao termo «xisto» deve ter em conta a natureza das formações de xisto que existem neste país.

269. Por conseguinte, não creio que o termo «xisto» possa ser definido de forma científica pelo Tribunal de Justiça nem, de resto, que esta definição seja indispensável para a aplicação dos artigos em causa do Regulamento n.º 833/2014.

270. Por estes motivos, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão, alínea c), que a medida das «águas com profundidade superior a 150 metros» deve ser tirada verticalmente a partir do ponto de perfuração.

VI – **Conclusão**

271. Tendo em consideração o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) o seguinte:

1) Em conformidade com os artigos 24.°, n.º 1, segundo parágrafo, último período, TUE e 275.° TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a validade da Decisão 2014/512/PESC do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia, à luz do artigo 40.º TUE, assim como para fiscalizar a legalidade dos artigos 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3, e 7.° desta decisão.

2) a) A apreciação desta questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade dos artigos

   — 1.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3,

   — 7.°, e

   — o anexo III da Decisão 2014/512

   assim como os artigos

   — 3.°, n.os 1 a 4, 5.°, primeiro e terceiro parágrafos, e 6.° a 8.°,

   — 3.°-A,

   — 4.°, n.os 3 e 4,

   — 5.°, n.os 2, alíneas b) a d), e 3,

137 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin), n.º 53.

— 11.°, e

— os anexos II e VI do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia.

O artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 833/2014 é inválido.

b) Os princípios da segurança jurídica e da precisão da lei aplicável (*nulla poena sine lege certa*) não excluem que um Estado-Membro imponha sanções penais, com fundamento no artigo 8.º do Regulamento n.º 833/2014, antes de os termos utilizados por este regulamento e que definem o âmbito de aplicação da infração em causa terem sido suficientemente precisados pelo Tribunal de Justiça.

3) a) A expressão «assistência financeira» que figura no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 833/2014 inclui o processamento, por um banco ou outro organismo financeiro, de um pagamento cuja transação subjacente seja visada pelo artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento.

b) O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 833/2014 proíbe a emissão de certificados internacionais representativos de títulos sobre as ações das entidades enumeradas no anexo VI, a partir de 12 de setembro de 2014, independentemente da data de emissão destas ações.

c) A medida das «águas com profundidade superior a 150 metros» na aceção dos artigos 3.°, n.º 3, e 3.°-A, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 833/2014 deve ser tirada verticalmente a partir do ponto de perfuração.