Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Grande Secção)

11 de setembro de 2024*

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

No processo T-635/22,

Mikhail Fridman, residente em Londres (Reino Unido),

Petr Aven, residente em Virginia Water (Reino Unido),

German Khan, residente em Londres,

representados por T. Marembert e A. Bass, advogados,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por S. Van Overmeire e J. Rurarz, na qualidade de agentes, assistidos por B. Maingain, advogado,

recorrido,

apoiado por

Reino da Bélgica, representado por C. Pochet, M. Van Regemorter e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes,

pela

* Língua do processo: francês.

República da Letónia, representada por K. Pommere e J. Davidoviča, na qualidade de agentes,

e pela

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

intervenientes,

O TRIBUNAL GERAL (Grande Secção),

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

secretário: H. Eriksson, administradora,

vistos os autos,

após a audiência de 11 de janeiro de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 Por meio do recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, os recorrentes, Mikhail Fridman, Petr Aven e German Khan, pedem a anulação do Regulamento (UE) 2022/1273 do Conselho, de 21 de julho de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2022, L 194, p. 1; a seguir «regulamento recorrido»), na parte que lhes diz respeito, e referem-se mais concretamente ao artigo 1.º, ponto 4, do regulamento recorrido na parte em que altera o artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 6), nele tendo inserindo obrigações de comunicação dos fundos e de colaboração com as autoridades competentes a este respeito (artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado) e equipara o não cumprimento destas obrigações a um contornar das medidas de congelamento de fundos (artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado) (a seguir «disposições impugnadas»).

Antecedentes do litígio

2 Os recorrentes são homens de negócios, tendo M. Fridman e G. Khan nacionalidades russa e israelita e tendo P. Aven nacionalidades russa e letã.

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

4 Em 17 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, ao abrigo, nomeadamente, do artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2014/145, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO 2014, L 78, p. 16). No mesmo dia, o Conselho adotou, ao abrigo do artigo 215.º TFUE, o Regulamento n.º 269/2014. Nos dias seguintes, as Forças Armadas russas levaram a cabo operações de guerra em toda a Ucrânia, sendo que essas operações prosseguem até hoje.

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

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

7 Neste contexto, o Conselho adotou várias séries de medidas restritivas. Os nomes dos recorrentes foram acrescentados pela Decisão (PESC) 2022/337 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 59, p. 1), e o Regulamento de Execução (UE) 2022/336 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), no que diz respeito a P. Aven e a M. Fridman, e pela Decisão (PESC) 2022/429 do Conselho, de 15 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 87 I, p. 44), e o Regulamento de Execução (UE) 2022/427 do Conselho, de 15 de março de 2022, que dá execução ao Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 87 I, p. 1), no que diz respeito a G. Khan, e foram em seguida sucessivamente mantidos nas listas das pessoas, entidades e organismos que são objeto de medidas restritivas que constavam do anexo da Decisão 2014/145 e do anexo I do Regulamento n.º 269/2014. Foram interpostos no Tribunal Geral recursos de anulação que têm estas medidas restritivas por objeto (processos T-301/22, Aven/Conselho, T-304/22, Fridman/Conselho, e T-333/22, Khan/Conselho).

8 Na data em que foram adotados os atos acima mencionados no n.º 7, *supra*, o artigo 2.º do Regulamento n.º 269/2014 dispunha o seguinte:

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

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

9 O artigo 9.º do referido regulamento previa que «[era] proibido participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º».

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

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

2. Os Estados-Membros devem comunicar as regras a que se refere o n.º 1 à Comissão logo após a entrada em vigor do presente regulamento e notificá-la de qualquer alteração posterior.»

11 Em 3 de junho de 2022, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2022/880, que altera o Regulamento n.º 269/2014 (JO 2022, L 153, p. 75), por considerar, nomeadamente, que havia que clarificar e reforçar as disposições relativas às sanções nacionais em caso de violação das medidas previstas no referido regulamento (considerando 2 do Regulamento 2022/880).

12 O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, prevê:

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

13 Em 21 de julho de 2022, o Conselho adotou, ao abrigo, nomeadamente, do artigo 29.º TUE, a Decisão (PESC) 2022/1272, que altera a Decisão 2014/145 (JO 2022, L 193, p. 219). Nesta decisão, o Conselho introduziu novas derrogações ao congelamento de bens e à proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos a pessoas e entidades designadas.

14 No mesmo dia, o regulamento recorrido foi adotado ao abrigo, nomeadamente, do artigo 215.º TFUE. Este regulamento especifica, no seu considerando 5, o seguinte:

«A fim de assegurar uma execução eficaz e uniforme do Regulamento (UE) n.º 269/2014 e tendo em conta a crescente complexidade dos mecanismos de evasão às sanções, que dificultam aquela execução, é necessário obrigar as pessoas e entidades designadas com ativos sob jurisdição da União a declarar esses ativos e a colaborar com a autoridade competente na verificação das informações comunicadas. Afigura-se igualmente conveniente reforçar as disposições relativas às obrigações de comunicação de informações dos operadores da União, a fim de prevenir os casos de violação e evasão ao congelamento de ativos. O não cumprimento dessa obrigação constituirá uma evasão do congelamento de ativos que é passível de sanções se, ao abrigo das regras e procedimentos nacionais aplicáveis, forem preenchidas as condições para a sua aplicação.»

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

«Artigo 9.º

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

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

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

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

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

[…]»

Pedidos das partes

16 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular o regulamento recorrido na parte que lhes diz respeito, conforme acima indicado no n.º 1;

– condenar o Conselho nas despesas.

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

– julgar o recurso de anulação inadmissível e, a título subsidiário, negar-lhe provimento;

– condenar o recorrente nas despesas.

18 O Reino da Bélgica, a República da Letónia e a Comissão Europeia pedem que o recurso seja julgado inadmissível ou, a título subsidiário, que lhe seja negado provimento.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade do recurso

19 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, pela República da Letónia e pela Comissão, sustenta que as disposições impugnadas não dizem direta e individualmente respeito aos recorrentes. Com efeito, o Conselho alega que os nomes dos recorrentes foram acrescentados às listas controvertidas através da aplicação das medidas restritivas constantes da Decisão 2022/337 e do Regulamento de Execução 2022/336, no que diz respeito a P. Aven e a M. Fridman, da Decisão 2022/429 e do Regulamento de Execução (UE) 2022/427, no que diz respeito a G. Khan, que são os atos que lhes dizem direta e individualmente respeito e que são objeto do recurso de anulação (v. n.º 7, *supra*).

20 A Comissão acrescenta que o regulamento recorrido não constitui uma medida que diga diretamente respeito os recorrentes e que não contém medidas de execução. Em especial, o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, exige que seja feita uma apreciação casuística e que sejam aplicadas sanções previstas no direito nacional.

21 O Reino da Bélgica acrescenta que os bens dos recorrentes sob jurisdição dos Estados-Membros já estão supostamente congelados através dos atos impugnados no âmbito dos recursos respeitantes aos processos T-301/22, Aven/Conselho, T-304/22, Fridman/Conselho, e T-333/22, Khan/Conselho. Por conseguinte, o único interesse que os recorrentes têm em interpor o presente recurso é contornar as medidas restritivas que lhes foram aplicadas, esperando poder continuar a fazê-lo através do presente recurso.

22 A República da Letónia alegou, na audiência, que as disposições impugnadas diziam respeito a uma categoria de pessoas considerada de forma geral e abstrata e que os recorrentes não indicaram mais nenhuma circunstância que confirme que o ato impugnado lhes diz mais respeito ou que os individualiza mais do que às outras pessoas que pertencem a esta categoria.

23 Os recorrentes contestam esta argumentação.

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

25 A condição de que um ato diga diretamente respeito é comum à segunda e à terceira partes do período do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e, segundo a jurisprudência, reveste o mesmo significado em cada um destes períodos da frase (v., neste sentido, Acórdão de 12 de julho de 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Conselho, C-348/20 P, EU:C:2022:548, n.º 73). Segundo jurisprudência constante, a condição segundo a qual a medida que é objeto do recurso tem de dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva exige que estejam reunidos dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica dessa pessoa e, por outro, que não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários responsáveis por a implementar, revestindo essa implementação uma natureza meramente automática e que decorre apenas da regulamentação da União, sem haver aplicação de outras regras intermédias [v. Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conseil (Afetação de um Estado terceiro), C-872/19 P, EU:C:2021:507, n.º 61 e jurisprudência referida; Acórdão de 13 de setembro de 2018, Rosneft e o./Conselho, T-715/14, não publicado, EU:T:2018:544, n.º 65].

26 Por outro lado, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a expressão «que não necessitam de medidas de execução», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte do período, TFUE, deve ser interpretada à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder aceder a um juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos sobre a situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem exigir medidas de execução, esta última arrisca-se a ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva caso não disponha de uma via direta de recurso para o juiz da União a fim de pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as

disposições do referido ato, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos iniciados contra ela nos órgãos jurisdicionais nacionais (Acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 27, e 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 58). Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem declarado repetidamente que, para apreciar se um ato regulamentar necessitava de medidas de execução, havia que ter em conta a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceira parte do período, TFUE (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 61 e jurisprudência referida).

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

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

29 Ora, quando interpuseram o seu recurso, os nomes dos recorrentes figuravam neste anexo I, desde 28 de fevereiro de 2022 no que diz respeito a P. Aven e a M. Fridman, e desde 15 de março de 2022 no que diz respeito a G. Khan (v. n.º 7, *supra*).

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

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

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

33 A referência que o Conselho faz ao Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Azarov/Conselho (T-332/14, não publicado, EU:T:2016:48, n.os 59 e 60), e a solução da inadmissibilidade pelo facto de não dizer diretamente ao recorrente consagrada no Acórdão Azarov/Conselho não põem em causa esta constatação. Com efeito, no referido acórdão, o recurso tinha, nomeadamente, por objeto atos que alteravam os critérios de designação para o congelamento de fundos que visava as pessoas responsáveis pelo desvio de fundos que pertenciam ao Estado Ucraniano. O recurso foi julgado inadmissível por ter tido por objeto os referidos atos, porquanto, em substância, esses atos só comportavam efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas e de entidades consideradas de forma geral e abstrata e não diziam respeito nem individual nem diretamente ao recorrente nesse processo.

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

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

36 O Reino da Bélgica alega que os recorrentes não têm interesse em interpor o presente recurso uma vez que todos os seus bens já estão supostamente congelados, salvo se os recorrentes tiverem logrado evadir-se às medidas restritivas de que foram objeto, esperando poder continuar a fazê-lo através do presente recurso.

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

38 Ora, no presente processo, independentemente do facto de os recorrentes ou outras pessoas terem ou não comunicado ou congelado os fundos ou os recursos económicos em causa e, sendo caso disso, de terem colaborado com as autoridades competentes, ou de os referidos fundos ou recursos económicos terem ou não sido congelados, conservam um interesse na anulação das disposições impugnadas, as quais lhes impõem obrigações de comunicação e de colaboração cujo não cumprimento pode resultar em pesadas consequências. Com efeito, o interesse em agir não desaparece por a parte recorrente ter executado as obrigações que contesta (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão, 172/83 e 226/83, EU:C:1985:355, n.º 19, e de 15 de dezembro de 1999, Kesko/Comissão, T-22/97, EU:T:1999:327, n.os 55 a 65), nem sequer por terem sido executadas por um terceiro (v., neste sentido, Acórdão de 6 de março de 1979, Simmenthal/Comissão, 92/78, EU:C:1979:53, n.º 32). Por conseguinte, está

provado o interesse em agir dos recorrentes sem que tenham de demonstrar, conforme resultaria do argumento do Reino da Bélgica, que violaram as suas obrigações. Por conseguinte, há que afastar o argumento do Reino da Bélgica.

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

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

41 Por conseguinte, há que rejeitar o argumento do Reino da Bélgica segundo o qual os recorrentes não têm interesse em interpor o presente recurso.

42 De tudo o que precede resulta que o presente recurso é admissível.

Quanto ao mérito

43 Os recorrentes invocam dois fundamentos relativos, o primeiro, à inexistência de base legal e à violação do artigo 215.º TFUE, bem como à violação dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica e, o segundo, à inexistência de base legal e à violação dos artigos 4.º, 5.º, 25.º e 40.º TUE, bem como dos artigos 3.º, 4.º, 82.º, 83.º e 215.º TFUE, por o Conselho se ter erigido em legislador penal.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à inexistência de base legal e à violação do artigo 215.º TFUE, bem como à violação dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica

44 Os recorrentes alegam, em substância, que embora a redação do artigo 215.º TFUE não seja limitativa, é de interpretação estrita e o Conselho não pode impor obrigações positivas às pessoas punidas ao abrigo desta disposição. A obrigação de revelar a consistência dos respetivos patrimónios é uma forma de sanção e não uma «medida restritiva» na aceção do artigo 215.º TFUE. Além disso, admitindo que o Conselho possa impor obrigações positivas, as obrigações de comunicação e de colaboração em causa excedem a sua competência *ratione materiae*.

45 Além disso, os recorrentes alegam que as obrigações em causa atentam contra a vida privada e são excessivas e incertas porquanto assentam em termos vagos e indefinidos. Têm igualmente um alcance extraterritorial.

46 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, pela República da Letónia e pela Comissão, contesta esta argumentação.

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

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

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

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

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

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

53 Há que recordar que, nos termos do considerando 5 do regulamento recorrido, as disposições impugnadas foram adotadas para remediar «a crescente complexidade dos mecanismos que dificultam aquela execução, [que permitem realizar a] evasão às sanções [e] que dificultam [a] execução [das medidas restritivas]». Deste modo, para assegurar a execução eficaz e uniforme deste regulamento, o Conselho sublinhou a necessidade de «obrigar as pessoas e entidades designadas com ativos sob jurisdição da União a declarar esses ativos e a colaborar com a autoridade competente na verificação das informações comunicadas».

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

55 Daqui resulta que as disposições impugnadas, no presente caso, foram instituídas para garantir a aplicação uniforme do Regulamento n.º 269/2014 no território da União e para dificultar as estratégias de contornar as medidas restritivas, tornadas, nomeadamente, possíveis através do recurso a sistemas jurídicos e financeiros complexos.

56 Assim, as disposições impugnadas não constituem medidas restritivas enquanto tais, antes constituindo medidas que se associam à Decisão 2014/145 por serem suscetíveis de assegurar, a nível da União, a execução eficaz e uniforme das medidas restritivas previstas na referida decisão.

57 Daqui resulta que foi com razão que o Conselho adotou as disposições impugnadas ao abrigo do artigo 215.º TFUE.

58 Esta constatação não é posta em causa pelos argumentos dos recorrentes.

59 Primeiro, os recorrentes alegam que o Conselho não pode impor obrigações positivas às pessoas objeto de sanção ao abrigo do artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

60 Contudo, ainda que, como os recorrentes sublinham, o Conselho não tenha total liberdade para aprovar as medidas que pretenda em matéria de PESC, o artigo 215.º TFUE não é limitativo, conforme os recorrentes reconhecem. Ora, a única referência que o artigo 215.º, n.º 2, TFUE faz às medidas restritivas não tem por consequência limitar as medidas previstas na referida disposição a obrigações de não fazer. Com efeito, conforme foi acima recordado no n.º 50, esta disposição tem por objeto permitir que o Conselho dê execução a uma decisão adotada em matéria de PESC para garantir a respetiva aplicação uniforme em todos os Estados-Membros. Deste modo, embora, em princípio, as medidas restritivas se caracterizem como sendo medidas de proibição ou como sendo limitações, a sua execução pode implicar obrigações de fazer, como as do presente caso, que, por princípio, não podem ser excluídas apenas por serem obrigações positivas.

61 Segundo, há que afastar a afirmação das recorrentes segundo a qual as disposições impugnadas, em particular a obrigação de comunicar a consistência do seu património, constituem uma forma de sanção e não uma medida restritiva.

62 Com efeito, por um lado, resulta dos n.os 52 a 57, *supra*, que as disposições impugnadas impõem uma obrigação de comunicação de informação dos fundos ou dos recursos económicos e uma obrigação de colaboração, que não constituem sanções, antes constituindo medidas que têm por objeto a execução das medidas restritivas de congelamento de fundos. Por outro lado, estas disposições não instituem sanções em si mesmas. É certo, conforme os recorrentes sublinham, que o n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, prevê que o não cumprimento destas obrigações de comunicação e de colaboração é considerado uma participação em atividades que têm por objeto ou por efeito contornar as medidas de congelamentos de fundos, participação essa que é proibida pelo n.º 1 do mesmo artigo 9.º Contudo, esta disposição qualifica juridicamente o não cumprimento das referidas obrigações, sem, contudo, instituir uma sanção.

63 Daqui resulta que há que afastar o argumento dos recorrentes segundo o qual as disposições impugnadas constituem uma forma de sanção.

64 Terceiro, estas obrigações são inéditas em relação aos recorrentes conforme estes salientam e conforme foi evocado na audiência.

65 No entanto, o artigo 215.º, n.º 2, TFUE permite que o Conselho adote semelhantes obrigações positivas, ainda que sejam inéditas em relação aos recorrentes, quando sejam relativas às medidas restritivas de que os recorrentes tenham sido objeto, porquanto são suscetíveis de dar efeitos a tais medidas em todos os Estados-Membros para garantir a respetiva aplicação eficaz e uniforme numa situação que, como a do presente processo, se caracteriza por uma crescente complexidade dos sistemas que permitem que as pessoas e entidades objeto dessas medidas restritivas escapem às sanções.

66 Do que precede resulta que as disposições impugnadas não constituem sanções, antes constituem medidas que asseguram a execução de medidas restritivas, que foram corretamente adotadas ao abrigo de artigo 215.º, n.º 2, TFUE. Por conseguinte, é sem razão que os recorrentes alegam que o Conselho não é competente *ratione materiae*, ao abrigo desta disposição, para adotar as obrigações em causa.

67 Quarto, os recorrentes alegam que as obrigações de comunicação e de colaboração em causa atentam contra a vida privada, da qual o património é um componente essencial, e que são excessivas porquanto «vão além apenas do património das pessoas objeto de sanção». Os recorrentes também alegam que o objetivo que consiste em garantir a efetividade das medidas restritivas não pode justificar que se imponham semelhantes obrigações às pessoas que são objeto das referidas medidas.

68 Há que recordar que os direitos fundamentais não são prerrogativas absolutas, podendo o seu exercício ser objeto de restrições justificadas pelos objetivos de interesse geral prosseguidos pela União, na condição de tais restrições corresponderem efetivamente aos referidos objetivos de interesse geral e não constituírem, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos (Acórdãos de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 148, e de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.º 220).

69 Para ser conforme com o direito da União, uma violação dos direitos fundamentais em causa tem de estar prevista por lei, respeitar o conteúdo essencial dos referidos direitos, corresponder a um objetivo de interesse geral reconhecido como tal pela União e não ser desproporcionada (v., neste sentido, Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, EU:T:2022:483, n.os 145 e 222 e jurisprudência referida).

70 No presente caso, em primeiro lugar, as obrigações em causa estão «previstas por lei» porquanto estão enunciadas no regulamento recorrido, dispondo de uma base jurídica clara no direito da União, a saber o artigo 215.º TFUE, e beneficiam de suficiente previsibilidade.

71 Em segundo lugar, as obrigações em causa, limitadas aos fundos ou aos recursos económicos sob jurisdição de um Estado-Membro, impõem-se aos recorrentes porque os seus nomes figuram no anexo I do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, e porque, deste modo, estão sujeitos a medidas de congelamentos de fundos. Ora, sendo a inscrição do seu nome uma medida temporária, reversível e objeto de acompanhamento constante, as obrigações em causa, que estão relacionadas com esta inscrição dos seus nomes, revestem, elas próprias, natureza temporária e reversível. Por conseguinte, há que considerar que as referidas obrigações não violam o conteúdo essencial do direito à vida privada invocado.

72 Em terceiro lugar, as medidas restritivas têm por objetivo aumentar o custo das ações da Federação da Rússia que visam comprometer a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, promover uma resolução pacífica da crise e preservar a paz e a segurança internacional, em conformidade com os objetivos da ação externa da União enunciados no artigo 21.º TUE. Neste contexto, as obrigações em causa têm por objetivo permitir identificar os fundos e os recursos económicos que estejam na posse, sejam detidos ou sejam controlados pelas pessoas e entidades que são objeto de medidas restritivas e, deste modo, executar de forma eficaz e uniforme as referidas medidas, o que constitui um objetivo que se inscreve no âmbito do objetivo mais geral das medidas restritivas. Ora, a importância dos objetivos assim prosseguidos é suscetível de justificar consequências negativas respeitantes à ingerência ao direito à vida privada alegada pelos recorrentes.

73 Em quarto lugar, no que se refere à natureza adequada e necessária das obrigações em causa, há que salientar, conforme notam o Conselho, bem como o Reino da Bélgica, a República da Letónia e a Comissão, novas modalidades de execução das medidas restritivas foram justificadas com a necessidade de assegurar a eficácia e a aplicação uniforme do regime de medidas restritivas no que respeita à situação na Ucrânia, nomeadamente à luz dos atos para contornar das medidas restritivas que resultam da implementação de mecanismos de crescente complexidade. A este respeito, o Conselho evoca numerosas vias para contornar as medidas, por meio de bens dissimulados através de membros da família, de sociedades fantasmas ou de testas de ferro. A Comissão também sublinhou a gravidade da situação na Ucrânia, os riscos sem precedente para a segurança da União e dos seus Estados-Membros e o facto de o regime de medidas restritivas contra a Federação da Rússia ter assumido uma proporção que mais nenhum regime conheceu, atento o número de pessoas e de entidades objeto das referidas medidas, a importância dos fundos e dos recursos económicos objeto das medidas de congelamento de fundos e a crescente complexidade dos esquemas jurídicos e financeiros através dos quais estes fundos e recursos económicos são detidos ou controlados, o que torna especialmente difícil a sua identificação pelas autoridades nacionais competentes. Além disso, os recorrentes não demonstraram a possibilidade de medidas alternativas e menos vinculativas poderem alcançar de forma

igualmente eficaz os objetivos prosseguidos. As obrigações de comunicação e de colaboração em causa são assim uma execução simultaneamente adequada e necessária dos congelamentos de fundos.

74 No que se refere mais especificamente à natureza proporcionada das obrigações em causa, uma ponderação dos interesses em causa demonstra que os sérios inconvenientes que delas resultam para os recorrentes não são, contudo, desmedidos face aos objetivos de interesse geral prosseguidos, acima recordados no n.º 72. Com efeito, à luz da importância primordial destes objetivos prosseguidos pelas medidas restritivas e do facto de as obrigações controvertidas serem suscetíveis de assegurar a execução eficaz e uniforme das referidas medidas, não se pode considerar que a alegada violação da vida privada dos recorrentes é desproporcionada.

75 Daqui resulta que há que afastar os argumentos dos recorrentes respeitantes à natureza desproporcionada das obrigações em causa, nomeadamente à luz da sua vida privada.

76 Por último, no que respeita à alegação das recorrentes segundo a qual as obrigações contestadas são excessivas por excederem o mero património das pessoas objeto de sanção, há que constatar que esta alegação não foi de modo nenhum fundamentada e tem assim de ser afastada.

77 Quinto, os recorrentes alegam que as obrigações contestadas violam o princípio da segurança jurídica por assentarem em termos vagos e indefinidos, nomeadamente no que respeita ao alcance do conceito de «fiscalização».

78 Há que recordar que o princípio da segurança jurídica implica que a legislação da União seja clara e específica e que a sua aplicação seja previsível para seus destinatários (Acórdão de 5 de março de 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Conselho, C-585/13 P, EU:C:2015:145, n.º 93; v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2023, OT/Conselho, T-193/22, EU:T:2023:716, n.º42).

79 No presente processo, as pessoas objeto dos congelamentos de fundos têm, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 269/2014, de comunicar informações sobre «os fundos ou recursos económicos sob jurisdição de um Estado-Membro que sejam sua propriedade, estejam na sua posse ou sejam por si detidos ou controlados, à autoridade competente do Estado-Membro em que esses fundos ou recursos económicos estão localizados».

80 Ora, não resulta que o recurso aos conceitos de propriedade, de posse, de detenção ou de controlo nas disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, sofra de uma ambiguidade tal que não permita que as pessoas que são objeto de medidas de congelamento de fundos possam levantar com certeza suficiente eventuais dúvidas sobre o alcance ou o sentido destes conceitos. A este respeito, no que se refere a sociedades e no contexto específicos das medidas restritivas, já foi assim declarado que uma sociedade pode ser qualificada como «sociedade na posse ou sob controlo de outra entidade», quando se encontrar numa situação na qual essa outra entidade pode influenciar as suas escolhas, mesmo quando não exista um vínculo jurídico, de propriedade ou de participação no capital entre estas duas entidades económicas (v., neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2019, HTTS/Conselho, C-123/18 P, EU:C:2019:694, n.º 75).

81 Daqui resulta que a referência, feita no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, aos conceitos de propriedade, de posse, de detenção ou de controlo de fundos ou de recursos económicos faz surgir de forma suficientemente clara e compreensível aquilo que é abrangido por estes conceitos, de modo a permitir que as pessoas visadas respeitem a obrigação de comunicação.

82 Sexto, os recorrentes alegam que as obrigações em causa têm um alcance extraterritorial porquanto uma pessoa que seja objeto de medidas restritivas e que se encontre fora da União pode ser objeto de procedimento judicial se não responder a uma questão colocada por uma autoridade nacional.

83 Há que recordar que, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, os recorrentes estão obrigados, por um lado, a comunicar os seus fundos ou recursos económicos sob jurisdição de um Estado-Membro à autoridade competente do Estado-Membro no qual se encontram esses fundos ou recursos económicos e, por outro, a colaborar com a referida autoridade para efeitos de verificação das informações. Daqui resulta que os ativos que não estejam sob jurisdição de um Estado-Membro não são visados pelas referidas obrigações. Além disso, no que se refere às pessoas que estejam fora da União, só os seus bens localizados no território da União são visados, o que constitui um vínculo de ligação suficiente à União. Deste modo, há que afastar o argumento relativo ao alcance extraterritorial das obrigações em causa.

84 De tudo o que precede resulta que as obrigações em causa não se analisam como medidas restritivas, mas como medidas suscetíveis de assegurar a execução das medidas restritivas aplicadas aos recorrentes. Por conseguinte, atendendo ao contexto e ao objetivo de garantir a efetividade das referidas medidas, o Conselho não violou nem o âmbito da sua competência *ratione materiae*, nem o princípio da proporcionalidade, nem o princípio da segurança jurídica quando adotou as disposições impugnadas.

85 À luz destas considerações, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à inexistência de base legal e à violação dos artigos 4.º, 5.º, 25.º e 40.º TUE, bem como dos artigos 3.º, 4.º, 82.º, 83.º e 215.º TFUE, por o Conselho se ter erigido em legislador penal

86 A título preliminar, há que salientar que a redação do segundo fundamento menciona a inexistência de base legal das disposições impugnadas. Contudo, do exame do primeiro fundamento decorre que o artigo 215.º TFUE constitui a base legal pertinente das disposições impugnadas no presente processo. Por conseguinte, há que afastar esta argumentação relativa à inexistência de base legal das disposições impugnadas.

87 Quanto ao demais do segundo fundamento, embora os recorrentes mencionem a violação de diferentes disposições do Tratado UE e do Tratado FUE, a sua argumentação pretende, em substância, demonstrar que, ao ter adotado as disposições impugnadas, embora soubesse que 25 dos 27 Estados-Membros reprimem penalmente o contornar das sanções, o Conselho se erigiu em legislador penal, não obstante esta competência pertencer aos Estados-Membros.

88 O Conselho, apoiado pelo Reino da Bélgica, pela República da Letónia e pela Comissão, contesta esta argumentação.

89 Há que recordar que, no que se refere aos atos adotados ao abrigo de uma disposição relativa à PESC, incumbe ao juiz da União assegurar, nomeadamente ao abrigo do artigo 40.º TUE, bem como do artigo 275.º, segundo parágrafo, primeira parte de período, TFUE, que a execução desta política não afeta a aplicação dos procedimentos e o respetivo âmbito das atribuições das instituições previstas nos Tratados para o exercício das competências da União a título do Tratado FUE (v., neste sentido, Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, n.º 85 e jurisprudência referida).

90 No presente processo, o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, institui as obrigações de comunicação e de colaboração em causa. O artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, prevê, por seu lado, que se considera que o não cumprimento destas obrigações constitui uma participação em atividades que têm por objeto ou por efeito permitir contornar as medidas restritivas. A este respeito, o artigo 9.º, n.º 3, remete para o artigo 9.º, n.º 1, do mesmo regulamento, que prevê a proibição de participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em semelhantes atividades de evasão.

91 Estas disposições não podem ser consideradas disposições penais, ainda que se tenha em consideração o facto, conforme os recorrentes sublinham, de que, no momento da adoção do regulamento recorrido, a maioria dos Estados-Membros sancionava penalmente o contornar das medidas restritivas.

92 A este respeito, os recorrentes notam que, conforme resulta da proposta da Comissão de 25 de maio de 2022 de decisão do Conselho, relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE] [COM(2022) 247 final], o Conselho estava consciente de que, com exceção de dois, o contornar das sanções era penalmente sancionado em todos os Estados-Membros. Contudo, desta circunstância não se pode deduzir que, através da adoção das disposições impugnadas, o Conselho obrigou os Estados-Membros a sancionarem penalmente o contornar dos congelamentos de fundos. Com efeito, o facto de, nos Estados-Membros que já sancionavam penalmente a evasão de medidas restritivas, as sanções aplicadas em casos de violações das duas obrigações em causa também serem, por conseguinte, penais não decorre das disposições impugnadas, mais da escolha dos Estados-Membros em matéria de sanções.

93 Por conseguinte, há que afastar o argumento segundo o qual, através da adoção das disposições impugnadas, o Conselho adotou obrigações que são de natureza penal à escala da União e segundo o qual, ao atuar deste modo, o Conselho se erigiu em legislador penal.

94 Esta constatação não se altera devido à leitura conjugada do artigo 9.º do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, e do artigo 15.º do mesmo regulamento. Com efeito, resulta do artigo 15.º, n.º 1, do referido regulamento que os Estados-Membros estabelecem o regime de sanções aplicáveis no caso de incumprimento do disposto no referido regulamento e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. Daqui resulta que, em caso de não cumprimento das obrigações em causa, qualificado de contorno das medidas restritivas, a determinação do regime de sanções, «incluindo se for caso disso sanções penais» (artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado), continua a ser da competência dos Estados-Membros. Além disso, a obrigação imposta aos Estados-Membros de adotarem um regime de sanções em caso de não cumprimento das referidas obrigações associa-se, pelos seus objetivos e pelo seu conteúdo, à Decisão 2014/145, uma vez que visa tornar efetiva a aplicação

uniforme das medidas restritivas previstas nesta decisão. Além disso, as disposições do artigo 15.º do referido regulamento deixam às autoridades nacionais liberdade absoluta quanto à escolha da natureza, penal ou não, da sanção ligada às infrações ao referido regulamento.

95 Por último, esta constatação também não é alterada devido à adoção, em 28 de novembro de 2022, da Decisão (UE) 2022/2332 do Conselho, relativa à identificação da violação de medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade que preenche os critérios especificados no artigo 83.º n.º 1, [TFUE] (JO 2022, L 308, p. 18), nem devido à adoção pela Comissão, em 2 de dezembro de 2022, da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União [COM(2022) 684 final]. Para além do facto de que, em 21 de julho de 2022, data da adoção das disposições impugnadas, esta decisão e esta proposta ainda não tinham sido adotadas, há que salientar que esta abordagem legislativa que procurou a harmonização do direito penal dos Estados-Membros distingue-se precisamente da do regulamento recorrido no presente caso, que se baseia no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, que visa apenas assegurar uma execução eficaz e uniforme do Regulamento n.º 269/2014. Com efeito, ao contrário do que sucede com uma diretiva, que define as infrações penais e as sanções penais em caso de contorno das medidas restritivas, adotada ao abrigo de artigo 83.º, n.º 1, TFUE, que vincula os Estados-Membros destinatários quanto ao resultado a atingir em matéria penal, o regime das sanções previstas no artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 269/2014, conforme alterado, deixa aos Estados-Membros uma liberdade de escolha no que respeita à natureza penal, administrativa ou civil das sanções a adotar em caso de violação da proibição de contorno das medidas restritivas.

96 Por conseguinte, uma vez que as obrigações controvertidas não se qualificam como obrigações penais, o Conselho não pode ser acusado de ter violado o artigo 83.º TFUE, pelo que, ao contrário do que os recorrentes alegam, o Conselho também não violou o artigo 40.º TUE.

97 Resulta de tudo o que precede que há que rejeitar o segundo fundamento e que, por conseguinte, há que negar integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

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

99 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, o Reino da Bélgica, a República da Letónia e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Grande Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) Mikhail Fridman, Petr Aven e German Khan suportarão as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) O Reino da Bélgica, a República da Letónia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

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

Assinaturas