Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

26 de outubro de 2015*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas tendo em conta a situação na Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista de pessoas, entidades e organismos aos quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Inclusão do nome do recorrente — Prova do mérito da inscrição na lista»

No processo T-290/14,

Andriy Portnov, residente em Kiev (Ucrânia), representado por M. Cessieux, advogado,

recorrente,

contra

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

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por D. Gauci e T. Scharf, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação do Regulamento (UE) n.º 208/2014 do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 1), e da Decisão 2014/119/PESC do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 26), na medida em que o nome do recorrente foi incluído na lista das pessoas, entidades e organismos aos quais se aplicam essas medidas restritivas,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção),

composto por: G. Berardis (relator), presidente, O. Czúcz e A. Popescu, juízes,

secretário: S. Bukšek Tomac, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de maio de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O recorrente, Andriy Portnov, cidadão ucraniano, desempenhou numerosas funções na Administração ucraniana, designadamente, a de conselheiro do Presidente ucraniano.

2 Em 5 de março de 2014, o Conselho da União Europeia adotou, com base no artigo 29.º TUE, a Decisão 2014/119/PESC do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 26, a seguir «decisão impugnada»).

3 O artigo 1.º, n.os 1 e 2, da decisão impugnada dispõe:

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

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no Anexo, ou disponibilizá-los em seu proveito.»

4 As modalidades das medidas restritivas em causa são definidas nos números seguintes do mesmo artigo.

5 Na mesma data, o Conselho adotou, com base no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, o Regulamento (UE) n.º 208/2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO L 66, p. 1, a seguir «regulamento impugnado»).

6 Em conformidade com a decisão impugnada, o regulamento impugnado impõe a adoção das medidas restritivas em causa e define as modalidades das referidas medidas restritivas em termos idênticos, em substância, aos da referida decisão.

7 Os nomes das pessoas visadas pela decisão e pelo regulamento impugnados constam da lista que figura no anexo da referida decisão e no Anexo I do referido regulamento (a seguir «lista») com, designadamente, a justificação da sua inclusão.

8 O nome do recorrente surgia na lista com os dados de identificação «antigo Conselheiro do Presidente da Ucrânia» e a seguinte justificação:

«Sujeito a ação penal na Ucrânia para investigação de crimes relacionados com a espoliação de fundos do Estado ucraniano e a sua transferência ilegal para fora do país.»

9 Em 6 de março de 2014, o Conselho publicou no *Jornal Oficial da União Europeia* o Aviso à atenção das pessoas sujeitas às medidas restritivas previstas na decisão e no regulamento impugnados (JO C 66, p. 1).

10 Segundo este aviso, «[e]stas pessoas podem enviar ao Conselho um requerimento, acompanhado de documentação justificativa, para que seja reapreciada a decisão de as incluir na lista [...]». O aviso chama igualmente a atenção das pessoas em causa «para a possibilidade de interporem recurso contra a decisão do Conselho junto do Tribunal Geral […], nas condições estabelecidas no artigo 275.º, segundo parágrafo, e no artigo 263.º, quarto e sexto parágrafos, [TFUE].

11 Em 17 de abril de 2014, o recorrente dirigiu ao Conselho um pedido de reapreciação da inclusão do seu nome na lista, acompanhado de um pedido de comunicação dos elementos que justificaram a referida inclusão.

12 O Conselho confirmou que o pedido estava em apreciação e comunicou, em anexo à contestação e à tréplica, os documentos constitutivos do processo do recorrente, a saber, a carta do gabinete do Procurador-Geral da Ucrânia à Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 3 de março de 2014 (a seguir «carta de 3 de março de 2014»), bem como outros elementos de prova posteriores aos atos impugnados.

13 A decisão e o regulamento impugnados foram alterados pela Decisão de Execução 2014/216/PESC do Conselho, de 14 de abril de 2014, que dá execução à decisão impugnada (JO L 111, p. 1), e pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 381/2014 do Conselho, de 14 de abril de 2014, que dá execução ao regulamento impugnado (JO L 111, p. 33). A Decisão de Execução 2014/216 e o Regulamento de Execução n.º 381/2014 não alteraram, contudo, a situação do recorrente.

14 A decisão impugnada foi igualmente alterada pela Decisão (PESC) 2015/143, do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera a decisão impugnada (JO L 24, p. 16), e que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2015. Quanto aos critérios de designação das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas em causa, resulta do artigo 1.º° da referida decisão que o artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada passa a ter a seguinte redação:

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

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

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

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

15 O Regulamento (UE) 2015/138 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera o regulamento impugnado (JO L 24, p. 1), alterou este último em conformidade com a Decisão 2015/143.

16 A decisão e o regulamento impugnados foram alterados ulteriormente pela Decisão (PESC) 2015/364 do Conselho, de 5 de março de 2015, que altera a decisão impugnada (JO L 62, p. 25), e pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/357 do Conselho, de 5 de março de 2015, que dá execução ao regulamento impugnado (JO L 62, p. 1). A Decisão 2015/364 alterou o artigo 5.º da decisão impugnada, prorrogando as medidas restritivas, para determinadas pessoas cujos nomes tinham sido inscritos na lista, até 6 de março de 2016 ou até 6 de junho de 2015. O Regulamento de Execução 2015/357 substituiu, consequentemente, o Anexo I do regulamento impugnado.

17 Na sequência destas alterações, o nome do recorrente já não figura na lista.

Tramitação processual e pedidos das partes

18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de abril de 2014, o recorrente interpôs o presente recurso. Apresentou igualmente um pedido de tramitação acelerada em aplicação do artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

19 Por decisão de 4 de junho de 1991, o Tribunal Geral indeferiu o pedido de tramitação acelerada.

20 Em 24 de julho de 2014, o Conselho apresentou a sua contestação. Apresentou igualmente um pedido fundamentado em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, segundo parágrafo, das Instruções ao Secretário do Tribunal Geral, para que o conteúdo de determinados anexos da contestação não seja citado nos documentos do processo a que o público tem acesso.

21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de agosto de 2014, a Comissão Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho. Por despacho de 11 de setembro de 2014, o presidente da Nona Secção do Tribunal Geral admitiu essa intervenção. Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de outubro de 2014, a Comissão renunciou à apresentação de um articulado de intervenção.

22 A réplica e a tréplica foram apresentadas na Secretaria no Tribunal Geral, respetivamente, em 17 de setembro de 2014 e 12 de novembro de 2014. O Conselho apresentou igualmente um pedido fundamentado em conformidade com o artigo 18.º, n.º 4, segundo parágrafo, das Instruções ao Secretário do Tribunal Geral, para que o conteúdo de determinados anexos da tréplica não seja citado nos documentos do processo a que o público tem acesso.

23 No âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, em 31 de março de 2015, o Tribunal Geral convidou as partes a apresentarem as suas observações quanto à questão de saber se o recorrente mantinha um interesse em agir na sequência da retirada do seu nome da lista de pessoas abrangidas pelas medidas restritivas e, em caso afirmativo, relativamente a que fundamentos subsistia tal interesse. As partes responderam a esse pedido no prazo estabelecido.

24 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 21 de maio de 2015.

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

— anular o regulamento impugnado, na parte em que lhe diz respeito;

— anular a decisão impugnada, na parte em que lhe diz respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

26 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

— a título subsidiário, declarar que os efeitos da decisão impugnada se mantêm até à produção de efeitos da anulação parcial do regulamento impugnado.

Fundamentação jurídica

Quanto à manutenção do interesse em agir do recorrente

27 Importa recordar que, na sequência das alterações introduzidas nos atos impugnados pela Decisão 2015/364 e pelo Regulamento de Execução 2015/357, o nome do recorrente já não consta da lista.

28 Em resposta à questão escrita colocada pelo Tribunal (n.º 23, *supra*), o Conselho, apoiado pela Comissão, considerou que o recorrente não tinha demonstrado que mantinha interesse em agir.

29 Segundo jurisprudência constante, o objeto do litígio deve perdurar, assim como o interesse em agir de um recorrente, até à prolação da decisão jurisdicional, sob pena de ser declarada a inutilidade superveniente da lide, o que pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, Colet., EU:C:2007:322, n.º 42 e jurisprudência referida).

30 Além disso, embora o reconhecimento da ilegalidade do ato impugnado não possa, enquanto tal, reparar um prejuízo ou uma ofensa à vida privada, pode, no entanto, reabilitar a pessoa em causa ou constituir uma forma de reparação do dano moral que sofreu em virtude dessa ilegalidade e justificar, assim, a manutenção do seu interesse em agir. A este respeito, a circunstância de as medidas restritivas em questão serem definitivas não impede que continue a haver interesse em agir, no que respeita aos efeitos dos atos que impuseram essas medidas entre a data da sua entrada em vigor e a da sua revogação (v., neste sentido, acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, Colet., EU:C:2013:331, n.ºs 70 a 72 e 82).

31 No caso em apreço, há que concluir, como afirmou o recorrente na sua resposta às questões do Tribunal Geral e na audiência, sem ser contraditado pelo Conselho, que estava e está atualmente envolvido na vida política ucraniana. Assim, a sua designação pública, pela inclusão do seu nome na lista, como estando sujeito a uma ação penal na Ucrânia por factos relacionados com a espoliação de fundos pode prejudicar, designadamente, a sua reputação enquanto homem político.

32 Por conseguinte, há que concluir que o interesse em agir do recorrente se mantém apesar da revogação, a seu respeito, das medidas restritivas controvertidas.

Quanto ao mérito

33 O recorrente invoca cinco fundamentos de recurso. O primeiro é relativo à violação dos direitos de defesa e ao direito a um recurso efetivo. O segundo é relativo à violação do dever de fundamentação. O terceiro é relativo ao incumprimento dos critérios de designação das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas em causa fixados pela decisão e pelo regulamento impugnados. O quarto é relativo a um erro de facto e o quinto é relativo à violação do direito de propriedade.

34 O Tribunal considera oportuno examinar em primeiro lugar o terceiro fundamento.

35 Em apoio do terceiro fundamento, o recorrente alega, em substância, que a adoção das medidas restritivas contra si não está em conformidade com os critérios de designação das pessoas abrangidas por essas medidas, fixados pelos atos impugnados. Sustenta, por um lado, que não está demonstrado que era responsável por um desvio de fundos públicos e que estava sujeito a uma ação penal ou a um inquérito relativo a esses factos e, por outro, que a transferência ilegal para fora da Ucrânia dos fundos desviados constituía uma infração distinta da enunciada nos referidos atos, ou seja, o desvio de fundos.

36 Com esta argumentação, o recorrente contesta, em substância, o mérito da inclusão do seu nome na lista.

37 O Conselho alega, por um lado, que o artigo 1.º da decisão impugnada não pode ser interpretado no sentido de que abrange unicamente as pessoas condenadas, por decisão judicial, por desvio de fundos públicos e, por outro, que a transferência para fora da Ucrânia dos fundos públicos desviados se pode integrar na própria infração de desvio de fundos.

38 Cumpre recordar que, embora o Conselho disponha de um amplo poder de apreciação no que respeita aos critérios gerais a tomar em consideração para aplicar medidas restritivas, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia exige que, ao abrigo da fiscalização da legalidade dos motivos em que se baseia a decisão de incluir o nome de uma determinada pessoa na lista das pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se assegure que esta decisão, que reveste um alcance individual para esta pessoa, assente numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, de modo que a fiscalização jurisdicional não se limite à apreciação da verosimilhança abstrata dos motivos invocados, mas abranja a questão de saber se estes motivos ou, pelo menos, um deles, considerado suficiente, por si só, para basear esta mesma decisão, têm fundamento suficientemente preciso e concreto (v. acórdão de 21 de abril de 2015, Anbouba/Conselho, C-605/13 P, Colet., EU:C:2015:248, n.os 41 e 45 e jurisprudência referida).

39 No caso em apreço, o critério previsto no artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada dispõe que são adotadas medidas restritivas contra «pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos públicos ucranianos».

40 O nome do recorrente foi incluído na lista por ser uma pessoa «sujeit[a] a ação penal na Ucrânia para investigação de crimes relacionados com a espoliação de fundos do Estado ucraniano e a sua transferência ilegal para fora do país». Daqui decorre que o Conselho considerou que, pelo menos, o recorrente estava sujeito a uma investigação ou inquérito preliminar, que não tinha (ou não tinha ainda) conduzido a uma acusação formal.

41 Em apoio da fundamentação da inclusão do recorrente na lista, o Conselho invoca a carta de 3 de março de 2014, que indica que «os serviços repressivos ucranianos deram início a vários processos penais para investigar crimes cometidos por antigos altos funcionários», entre os quais figura o recorrente. A carta precisa ulteriormente, de forma muito genérica, que o inquérito em questão «permitiu demonstrar o desvio de fundos públicos relativos a montantes importantes e a subsequente transferência ilegal para fora da Ucrânia».

42 Dos documentos dos autos, a carta de 3 de março de 2014 é, entre os elementos de prova apresentados pelo Conselho na presente instância, o único que é anterior à decisão e ao regulamento impugnados. Consequentemente, a legalidade dos referidos atos deve ser apreciada apenas à luz desse elemento de prova.

43 Por conseguinte, importa, verificar se a carta de 3 de março de 2014 constitui uma prova suficiente para fundamentar a conclusão de que o recorrente foi identificado como «responsáve[l] por desvios de fundos públicos ucranianos» na aceção do artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada.

44 Ora, embora provenha, como sublinha o Conselho, de uma alta instância judiciária de um país terceiro, a saber, o gabinete do Procurador-Geral da Ucrânia, a carta de 3 de março de 2014 contém apenas uma afirmação geral segundo a qual o recorrente, entre outros altos funcionários, está sujeito a um inquérito relativo a factos, não especificados, de desvio de fundos públicos e sobre a transferência ilegal desses fundos para o estrangeiro. Não fornece nenhuma precisão quanto a esses factos, nem quanto às responsabilidades do recorrente a respeito dos mesmos.

45 Além disso, quanto às afirmações avançadas pelo Conselho no Tribunal Geral, segundo as quais a abertura de um inquérito relativo ao recorrente assentava necessariamente em informações obtidas na sequência de investigações, não especificadas, realizadas antes da referida abertura, é forçoso concluir

que não se trata de meras suposições. A este respeito, deve recordar-se que uma decisão relativa à adoção de medidas restritivas na aceção do artigo 29.º TUE não é adotada em resposta a um pedido das autoridades do país terceiro em causa, mas constitui uma medida autónoma adotada para realizar os objetivos da política externa e de segurança comum da União. Cabe à autoridade competente desta, em caso de contestação, demonstrar que os motivos invocados contra a pessoa em causa não têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento (acórdãos de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Colet., EU:C:2013:518, n.os 120 e 121, e de 28 de novembro 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian, C-280/12 P, Colet., EU:C:2013:775, n.os 65 e 66).

46 É certo que, como o Conselho alega, o juiz da União, no contexto da aplicação de medidas restritivas, determinou que a identificação de uma pessoa como responsável por um crime não implica forçosamente uma condenação por tal crime (v., neste sentido, acórdãos de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho, C-220/14 P, Colet., EU:C:2015:147, n.º 72, e de 27 de fevereiro de 2014, Ezz e o./Conselho, T-256/11, Colet., EU:T:2014:93, n.os 57 a 61).

47 Todavia, no contexto dos processos que estavam na base da jurisprudência referida no n.º 46, *supra*, os recorrentes tinham, pelo menos, sido objeto de um despacho do Procurador-Geral do país terceiro em causa destinado à apreensão dos seus ativos, o qual tinha sido aprovado por um tribunal penal (acórdão Ezz e o./Conselho, n.º 42, *supra*, EU:T:2014:93, n.º 132). Por conseguinte, a aplicação das medidas restritivas aos recorrentes em causa nesses processos baseava-se em elementos factuais concretos, de que o Conselho tinha tomado conhecimento.

48 Ora, neste caso, há que concluir, por um lado, que o Conselho não dispunha de informações relativas aos factos ou aos comportamentos especificamente imputados ao recorrente pelas autoridades ucranianas e, por outro, que a carta de 3 de março de 2014 que invoca, embora sem a examinar de forma isolada, mas no contexto em que se insere, não pode constituir uma base factual suficientemente sólida na aceção da jurisprudência referida no n.º 38, *supra*, para incluir o nome do recorrente na lista por ter sido identificado «como responsável» por desvio de fundos públicos.

49 Além disso, os elementos de prova adicionais fornecidos pelo Conselho e posteriores aos atos impugnados demonstram que o recorrente foi objeto de um inquérito preliminar registado posteriormente à adoção desses atos e no mesmo dia da sua publicação. Por conseguinte, também não está demonstrado que, no momento da adoção dos atos impugnados, o recorrente estava sujeito a uma verdadeira «ação penal», ainda que apenas na fase de um mero inquérito preliminar. Daqui decorre que a inclusão do nome do recorrente na lista como «[s]ujeito a ação penal» é incorreta. Por outro lado, o Conselho, interrogado na audiência a respeito da retirada das medidas restritivas relativas ao recorrente, não forneceu nenhuma explicação que justifique a referida retirada.

50 À luz do exposto, a inclusão do nome do recorrente na lista não respeita os critérios de designação das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas em causa fixados pela decisão impugnada.

51 Consequentemente, o terceiro fundamento deve ser julgado procedente, pelo que a decisão impugnada deve ser anulada na parte em que diz respeito ao recorrente.

52 Pelas mesmas razões, o regulamento impugnado deve ser anulado na parte em que se aplica ao recorrente.

53 Sendo o terceiro fundamento procedente, há que dar provimento ao recurso, sem que seja necessário decidir sobre os demais fundamentos.

54 Além disso, uma vez que, na sequência da Decisão 2015/364 e do Regulamento de Execução 2015/357, o nome do recorrente já não figura na lista das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas, já não há que decidir sobre a questão da manutenção dos efeitos da decisão impugnada na parte em que diz respeito ao recorrente.

Quanto às despesas

55 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.

56 Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com os pedidos do recorrente.

57 Além disso, nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, a Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Nona Secção)

decide:

1) A Decisão 2014/119/PESC do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, e o Regulamento (UE) n.º 208/2014 do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, são anulados, na parte em que dizem respeito a Andriy Portnov.

2) O Conselho da União Europeia é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas por A. Portnov.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Berardis Czúcz Popescu

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de outubro de 2015.

Assinaturas