Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

30 de janeiro de 2019*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas adotadas tendo em conta a situação na Ucrânia — Congelamento de fundos — Lista de pessoas, entidades e organismos a quem se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Manutenção do nome do recorrente na lista — Dever de fundamentação — Exceção de ilegalidade — Princípio da proporcionalidade — Base jurídica — Erro manifesto de apreciação — Princípio *ne bis in idem*»

No processo T-290/17,

Edward Stavytskyi, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por J. Grayston, solicitor, P. Gjørtler, G. Pandey e D. Rovetta, advogados,

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 E. Paasivirta e L. Baumgart, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado a obter a anulação da Decisão (PESC) 2017/381 do Conselho, de 3 de março de 2017, que altera a Decisão 2014/119/PESC que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2017, L 58, p. 34), e do Regulamento de Execução (UE) 2017/374 do Conselho, de 3 de março de 2017, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 208/2014 que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia (JO 2017, L 58, p. 1), na medida em que o nome do recorrente foi mantido na lista de pessoas, entidades e organismos a quem se aplicam essas medidas restritivas,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

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

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 12 de setembro de 2018,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

1 O recorrente, Edward Stavytskyi, é um antigo ministro dos Combustíveis e da Energia da Ucrânia.

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

3 Os considerandos 1 e 2 da Decisão 2014/119 precisam o seguinte:

«(1) Em 20 de fevereiro de 2014, o Conselho condenou nos termos mais enérgicos todo e qualquer recurso à violência na Ucrânia. Apelou à cessação imediata da violência na Ucrânia e ao pleno respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Exortou o Governo ucraniano a usar da máxima contenção e os dirigentes da oposição a distanciarem-se dos que recorrem à ação radical, inclusive à violência.

(2) Em 3 de março de 2014, o Conselho acordou em fazer incidir as medidas restritivas no congelamento e recuperação de ativos de pessoas identificadas como responsáveis pelo desvio de fundos públicos ucranianos e de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos, tendo em vista consolidar e apoiar o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos na Ucrânia.»

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

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

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

5 As modalidades das medidas restritivas em causa estão definidas nos números seguintes do mesmo artigo.

6 Em 5 de março de 2014, o Conselho adotou igualmente, com fundamento 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 2014, L 66, p. 1).

7 Em conformidade com a Decisão 2014/119, o Regulamento n.º 208/2014 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.

8 Os nomes das pessoas visadas pela Decisão 2014/119 e pelo Regulamento n.º 208/2014 constam da lista que figura no anexo da referida decisão e no anexo I do referido regulamento (a seguir «lista em causa») com, nomeadamente, os fundamentos da sua inclusão. O nome do recorrente não aparece na lista em causa.

9 A Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 foram alterados pela Decisão de Execução 2014/216/PESC do Conselho, de 14 de abril de 2014, que dá execução à Decisão 2014/119 (JO 2014, L 111, p. 91), e pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 381/2014 do Conselho, de 14 de abril de 2014, que dá execução ao Regulamento n.º 208/2014 (JO 2014, L 111, p. 33) (a seguir «atos de abril de 2014»).

10 Através dos atos de abril de 2014, o nome do recorrente foi acrescentado à lista em causa, com as informações de identificação «antigo [m]inistro dos Combustíveis e da Energia da Ucrânia» e a seguinte fundamentação:

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

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de junho de 2014, o recorrente interpôs recurso de anulação dos atos de abril de 2014, na parte que lhe diziam respeito. O recurso foi registado sob a referência T-486/14.

12 A Decisão 2014/119 foi igualmente alterada pela Decisão (PESC) 2015/143 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015 (JO 2015, L 24, p. 16), que entrou em vigor em 31 de janeiro de 2015. Quanto aos critérios de designação das pessoas abrangidas pelas medidas restritivas em causa, resulta do artigo 1.º da Decisão 2015/143 que o artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119 foi substituído pelo texto seguinte:

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

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

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

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

13 O Regulamento (UE) 2015/138 do Conselho, de 29 de janeiro de 2015, que altera o Regulamento n.º 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1), alterou este último em conformidade com a Decisão 2015/143.

14 A Decisão 2014/119 e o Regulamento n.º 208/2014 foram posteriormente alterados pela Decisão (PESC) 2015/364 do Conselho, de 5 de março de 2015, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2015, 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 n.º 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1). Na Decisão 2015/364, o artigo 5.º da Decisão 2014/119 foi substituído por um novo texto, que prorroga as medidas restritivas em causa até 6 de março de 2016. No Regulamento de Execução 2015/357, o anexo I do Regulamento n.º 208/2014 foi substituído por um novo texto, que altera as menções relativas a 18 pessoas.

15 Através da Decisão 2015/364 e do Regulamento de Execução 2015/357, o nome do recorrente foi mantido na lista em causa, com as informações de identificação «antigo ministro dos Combustíveis e da Energia da Ucrânia» e a seguinte fundamentação:

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

16 O recorrente não interpôs recurso da Decisão 2015/364 e do Regulamento de Execução 2015/357.

17 Por Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Stavytskyi/Conselho (T-486/14, não publicado, EU:T:2016:45), o Tribunal Geral anulou os atos de abril de 2014, declarando, em substância, que o nome do recorrente tinha sido incluído na lista em causa sem que o Conselho dispusesse de provas suficientes.

18 Em 4 de março de 2016, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2016/318, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2016, L 60, p. 76), e o Regulamento de Execução (UE) 2016/311, que dá execução ao Regulamento n.º 208/2014 (JO 2016, L 60, p. 1), que prorrogaram até 6 de março de 2017 a aplicação das medidas restritivas em causa, isto sem modificar a fundamentação relativa ao recorrente, conforme reproduzida no n.º 15, *supra*.

19 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de maio de 2016, o recorrente interpôs recurso de anulação dos atos da Decisão 2016/318 e do Regulamento de Execução 2016/311, na parte em que lhe diziam respeito. O recurso foi registado sob a referência T-242/16.

20 Por carta de 21 de outubro de 2016, o recorrente invocou perante o Conselho que este último tinha sido induzido em erro por informações alegadamente falsas prestadas pelo Gabinete do Procurador-Geral da Ucrânia (a seguir «BPG») e pediu acesso a certos documentos.

21 Em resposta a esta carta, por correspondência de 12 de dezembro de 2016, em primeiro lugar, o Conselho informou o recorrente da sua intenção de manter as medidas restritivas contra ele. Em segundo lugar, o Conselho observou que, por cartas de 25 de julho e 16 de novembro de 2016, o BPG tinha confirmado que havia sido intentada contra o recorrente uma ação penal por desvio de fundos públicos. Em terceiro lugar, o Conselho juntou à sua carta esses documentos e um outro documento de 18 de novembro de 2016 que continha perguntas por si dirigidas ao BPG e as respostas deste último (a seguir «respostas do BPG»). Em quarto lugar, o Conselho convidou o recorrente a apresentar as suas eventuais observações até 13 de janeiro de 2017.

22 Por carta de 13 de janeiro de 2017, o recorrente invocou perante o Conselho, designadamente, que o BPG tinha procedido a manipulações da ação penal em causa, com o único objetivo de a manter pendente, e que os factos em causa nessa ação tinham já sido examinados por outras autoridades ucranianas, incluindo judiciais, que não tinham encontrado nada de ilegal. O recorrente assinalou igualmente ter pedido à Comissão de Controlo dos Ficheiros da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) para tirar o seu nome da lista relativa às pessoas procuradas a nível internacional.

23 Por carta de 6 de fevereiro de 2017, o Conselho transmitiu ao recorrente determinados documentos que as autoridades ucranianas lhe tinham fornecido, a saber, uma carta do BPG de 27 de janeiro de 2017 e várias decisões de órgãos jurisdicionais ucranianos, e convidou-o a pronunciar-se a este respeito até 13 de fevereiro de 2017.

24 Por carta de 13 de fevereiro de 2017, o recorrente respondeu a esse convite.

25 Em 3 de março de 2017, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2017/381, que altera a Decisão 2014/119 (JO 2017, L 58, p. 34), e o Regulamento de Execução (UE) 2017/374, que dá execução ao Regulamento n.º 208/2014 (JO 2017, L 58, p. 1) (a seguir «atos impugnados»), através dos quais prorrogou até 6 de março de 2018 a aplicação das medidas restritivas em causa, isto sem modificar a fundamentação relativa ao recorrente, conforme reproduzida no n.º 15, *supra*.

26 Por carta de 6 de março de 2017, o Conselho notificou ao recorrente os atos impugnados e deu uma resposta conjunta às suas cartas de 13 de janeiro e 13 de fevereiro de 2017.

27 Por Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho (T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso do recorrente mencionado no n.º 19, *supra*.

Tramitação processual e pedidos das partes

28 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de maio de 2017, o recorrente interpôs o presente recurso.

29 Em 28 de julho de 2017, o Conselho apresentou o articulado de resposta, seguido, em 3 de agosto de 2017, de um pedido fundamentado, em conformidade com o artigo 66.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, para que o conteúdo de certos documentos anexos à petição e ao referido articulado não fosse citado nos documentos referentes ao presente processo aos quais o público tem acesso.

30 Em 5 de setembro de 2017, a Comissão Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho. Por decisão de 21 de setembro de 2017, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral deferiu esse pedido, com fundamento no artigo 144.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, uma vez que as partes principais não suscitaram questões de confidencialidade.

31 A fase escrita do processo foi encerrada em 19 de dezembro de 2017, após a apresentação da réplica, da tréplica, do articulado de intervenção e das observações das partes principais sobre este último.

32 Por articulado que deu entrada na Secretaria em 17 de janeiro de 2018, o recorrente pediu a realização de uma audiência de alegações, com fundamento no artigo 106.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo.

33 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

34 As partes principais foram ouvidas em alegações e nas suas respostas às perguntas feitas pelo Tribunal Geral na audiência de 12 de setembro de 2018, na qual a Comissão não participou, tal como tinha informado o Tribunal Geral por carta de 16 de agosto de 2018.

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

– anular os atos impugnados, na medida em que estes mantiveram o seu nome na lista em causa;

– condenar o Conselho nas despesas.

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

– negar provimento ao recurso;

– a título subsidiário, em caso de anulação dos atos impugnados, manter os efeitos da Decisão 2017/381, até que a anulação do Regulamento de Execução 2017/374 produza efeitos, em conformidade com o artigo 60.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia;

– condenar o recorrente nas despesas.

37 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Questão de direito

38 Em apoio do seu recurso, o recorrente invoca quatro fundamentos, relativos, respetivamente, o primeiro, à ilegalidade do critério de designação previsto no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 2014/119, conforme alterada pela Decisão 2015/143, e no artigo 3.º, n.º 1-A, do Regulamento n.º 208/2014, conforme alterado pelo Regulamento 2015/138 (a seguir «critério pertinente»); o segundo, a um erro

manifesto de apreciação, na medida em que o facto de estar intentada contra ele uma ação penal perante as autoridades ucranianas não constitui uma base factual suficiente; o terceiro, à violação do dever de fundamentação; e o quarto, a um erro quanto à base jurídica, na medida em que as medidas restritivas contra ele não estão abrangidas pela política externa e de segurança comum (PESC), mas pela cooperação internacional em matéria penal.

39 Tendo em conta a ligação existente entre alguns argumentos que figuram em fundamentos diferentes, há que considerar que o recorrente invoca, em substância, em primeiro lugar, a violação do dever de fundamentação; em segundo lugar, a ilegalidade, o caráter desproporcionado e a falta de base jurídica do critério pertinente; e, em terceiro lugar, erros manifestos de apreciação cometidos na aplicação deste critério ao seu caso.

Quanto à violação do dever de fundamentação

40 Em primeiro lugar, o recorrente alega que a fundamentação com base na qual o seu nome foi mantido na lista através dos atos impugnados, que coincide com a fundamentação reproduzida no n.º 15, *supra*, é geral e estereotipada, uma vez que se limita a repetir os termos utilizados na definição do critério pertinente.

41 Em segundo lugar, o recorrente sustenta que o Conselho não pode completar a referida fundamentação com as informações contidas nas cartas que transmitiu ao recorrente durante o processo que conduziu à adoção dos atos impugnados (v. n.os 21, 23 e 26, *supra*), na medida em que os próprios atos jurídicos devem conter fundamentação suficiente. Em todo o caso, as informações complementares resultantes das cartas em causa não constituem fundamentação suficiente.

42 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta os argumentos do recorrente.

43 Recorde-se que, nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados».

44 Por força do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que aos Tratados, o direito a uma boa administração inclui, nomeadamente, «[a] obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões».

45 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e pelo artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta deve ser adaptada à natureza do ato impugnado e ao contexto em que este tiver sido adotado. Deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, autora do ato, de modo a permitir ao interessado conhecer as justificações da medida adotada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 77 e jurisprudência referida).

46 Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 2, alínea c), da Carta deve ser apreciada tendo em conta não só a sua redação mas também o seu contexto e o conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Assim, por um lado, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tenha sido praticado num contexto que é do conhecimento do interessado, que lhe permite compreender o alcance da medida tomada a seu respeito. Por outro lado, o grau de precisão da fundamentação de um ato deve ser proporcionado às possibilidades materiais e às condições técnicas ou de prazo em que este deve ser adotado (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 78 e jurisprudência referida).

47 Em especial, a fundamentação de uma medida de congelamento de fundos não pode, em princípio, consistir apenas numa formulação geral e estereotipada. Com as reservas enunciadas no n.º 46, *supra*, essa medida deve, pelo contrário, indicar as razões específicas e concretas por que o Conselho considera que a regulamentação pertinente é aplicável ao interessado (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 79 e jurisprudência referida).

48 No caso vertente, assinale-se que a fundamentação que serviu para manter o nome do recorrente na lista em causa (v. n.º 15, *supra*) é específica e concreta e enuncia os elementos que constituem o fundamento da referida manutenção, isto é, a circunstância de o recorrente estar sujeito a ações penais intentadas pelas autoridades ucranianas por desvio de fundos ou ativos públicos.

49 Além disso, a manutenção das medidas restritivas contra o recorrente verificou-se num contexto que é do seu conhecimento, que tinha sido informado, por ocasião de contactos com o Conselho do BPG, designadamente das cartas de 25 de julho de 2016, de 16 de novembro de 2016 e de 27 de janeiro de 2017, bem como das respostas do BPG (v. n.ºs 21 e 23, *supra*), nas quais o Conselho fundou a manutenção das referidas medidas (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.ºs 53 e 54 e jurisprudência referida; e de 6 de setembro de 2013, Bank Melli Iran/Conselho, T-35/10 e T-7/11, EU:T:2013:397, n.º 88). Nessas cartas, estão indicados o nome da autoridade incumbida dos inquéritos, os números e as datas de abertura das ações penais intentadas, designadamente, contra o recorrente, os factos que lhe são imputados, o nome de outras pessoas e organismos em causa, o montante dos fundos públicos alegadamente desviados, os artigos pertinentes do Código Penal ucraniano e a circunstância de o recorrente ter sido informado por escrito das suspeitas que recaíam sobre ele. Em especial, a carta de 25 de julho de 2016 especifica o seguinte:

[*confidencial*][1].

50 Na carta de 12 de dezembro de 2016, o Conselho indicou claramente que a carta do BPG de 25 de julho de 2016, tal como confirmada pela de 16 de novembro de 2016, continha as informações pertinentes para concluir que o recorrente estava sujeito a uma ação penal relativa a um desvio de fundos ou ativos públicos.

51 Além disso, os atos impugnados foram adotados num contexto que comporta também a troca de correspondência entre o recorrente e o Conselho no âmbito dos processos que deram origem aos Acórdãos de 28 de janeiro de 2016, Stavytskyi/Conselho (T-486/14, não publicado, EU:T:2016:45), e de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho (T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166).

52 Há que observar que todas essas informações foram comunicadas pelo recorrente antes da adoção dos atos impugnados.

53 Quanto à carta de 6 de março de 2017, que, por sua vez, é posterior à adoção dos atos impugnados, importa notar que esta se limita, em substância, a fazer referência a elementos contidos na correspondência que o recorrente e o Conselho tinham trocado antes de os referidos atos serem adotados, bem como à jurisprudência do Tribunal Geral. Assim, esta carta pode ser tida em conta quando do exame desses atos (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 15 de junho de 2017, Kiselev/Conselho, T-262/15, EU:T:2017:392, n.º 47 e jurisprudência referida). De qualquer modo, deve salientar-se que o conteúdo da carta de 6 de março de 2017 coincide em larga medida com o dos atos impugnados e da correspondência trocada anteriormente entre o Conselho e o recorrente (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 15 de junho de 2017, Kiselev/Conselho, T-262/15, EU:T:2017:392, n.ºs 48 e 49).

1 Dados confidenciais ocultados.

54 À luz do que precede, há que concluir que os atos impugnados, inseridos no seu contexto, enunciam suficientemente os elementos de direito e de facto que, segundo o autor desses atos, constituem o seu fundamento.

55 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento do recorrente relativo ao caráter alegadamente estereotipado da fundamentação que lhe diz respeito.

56 A este propósito, há que observar que, embora as considerações constantes dessa fundamentação sejam as mesmas com fundamento nas quais as outras pessoas singulares referidas na lista foram sujeitas a medidas restritivas, essas considerações visam, todavia, descrever a situação concreta do recorrente que, ao mesmo título que outras pessoas, foi, segundo o Conselho, sujeito a ações penais relacionadas com investigações relativas a desvios de fundos públicos na Ucrânia (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 82 e jurisprudência referida).

57 Por último, cabe recordar que o dever de fundamentar um ato constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito dos fundamentos, que tem a ver com a legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de um ato consiste em exprimir formalmente os fundamentos em que esse ato assenta. Se esses fundamentos contiverem erros, estes ferem a legalidade material do referido ato, mas não a sua fundamentação, que pode ser suficiente ainda que contenha fundamentos errados (v. Acórdão de 5 de novembro de 2014, Mayaleh/Conselho, T-307/12 e T-408/13, EU:T:2014:926, n.º 96 e jurisprudência referida).

58 Por conseguinte, mesmo supondo, como o recorrente alegou na audiência, que o Conselho, ao manter, durante vários anos, medidas restritivas contra a mesma pessoa, está sujeito a uma obrigação de diligência acrescida, esta circunstância não teria efeitos sobre a fiscalização que o Tribunal Geral efetua da fundamentação dos atos impugnados, ao passo que poderia justificar uma fiscalização mais estrita quanto à existência de um erro manifesto de apreciação.

59 Tendo em conta as considerações que precedem, há que rejeitar as acusações do recorrente relativas à violação do dever de fundamentação.

Quanto à ilegalidade, ao caráter desproporcionado e à falta de base jurídica do critério pertinente

60 O recorrente alega que o critério pertinente, conforme previsto pela Decisão 2015/143 e pelo Regulamento 2015/138, seria ilegal, por violação do princípio da proporcionalidade e por falta de base jurídica no âmbito da PESC, caso pudesse ser interpretado no sentido de que permite adotar medidas restritivas contra qualquer pessoa sujeita a inquérito pelas autoridades ucranianas relativo a um desvio de fundos públicos, independentemente da questão de saber se os factos imputados a essa pessoa são suscetíveis de lesar o Estado de direito na Ucrânia e, portanto, os fundamentos jurídicos e institucionais desse país.

61 Segundo o recorrente, caso o critério pertinente permitisse visar unicamente pessoas que estejam nessas circunstâncias, o próprio Conselho deveria efetuar um controlo da proporcionalidade. A este respeito, o recorrente admite que, segundo a jurisprudência, o Conselho pode, em princípio, basear-se nas informações que o BPG lhe comunica. No entanto, o Conselho não está isento da obrigação de proceder a uma avaliação da questão de saber se essas informações são suficientes para considerar que os factos imputados à pessoa que é objeto de inquérito são suscetíveis de lesar o Estado de direito na Ucrânia. Só garantindo que pode ser dada uma resposta afirmativa a esta questão é que o Conselho respeitaria o princípio da proporcionalidade. Caso contrário, as eventuais intervenções, por parte das instituições da União, relacionadas com ações penais em curso num país terceiro não poderiam ser abrangidas pela PESC, mas pela cooperação judiciária em matéria penal e pela cooperação policial.

Assim, para evitar violar o artigo 40.º TUE, deviam ser adotadas com fundamento em bases jurídicas diferentes do artigo 29.º TUE e do artigo 215.º TFUE, precisando-se que o recurso a este último pressupõe a adoção prévia de uma decisão que seja do âmbito da PESC.

62 O Conselho e a Comissão contestam os argumentos do recorrente.

63 A título preliminar, há que observar que as partes estão de acordo quanto ao facto de que a jurisprudência reconheceu que as medidas restritivas adotadas em aplicação do critério pertinente podem ser legitimamente adotadas com base no artigo 29.º TUE e no artigo 215.º TFUE, desde que os atos de desvio de fundos ou de ativos públicos de que as pessoas visadas são suspeitas apresentem características tais que sejam suscetíveis de lesar os fundamentos institucionais e jurídicos do país em causa, tendo em conta os montantes em questão, o tipo de fundos ou de ativos desviados ou o contexto em que se produziram.

64 Neste contexto, recorde-se que os objetivos do Tratado UE relativos à PESC estão enunciados, nomeadamente, no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, que prevê o seguinte:

«A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: […] [c]onsolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional.»

65 Este objetivo foi mencionado no considerando 2 da Decisão 2014/119, reproduzido no n.º 3, *supra*.

66 A este respeito, observe-se que a jurisprudência estabeleceu que objetivos como o mencionado no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE podiam ser alcançados através de um congelamento de ativos cujo âmbito de aplicação era, como no caso vertente, restringido às pessoas identificadas como responsáveis pelo desvio de fundos públicos e às pessoas, entidades ou organismos a elas associados, ou seja, a pessoas cujos comportamentos podem ter comprometido o bom funcionamento das instituições públicas e dos organismos a elas associados (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 95 e jurisprudência referida).

67 De igual modo, observe-se que o respeito pelo Estado de direito é um dos valores primeiros em que assenta a União, como resulta do artigo 2.º TUE e dos preâmbulos do Tratado UE e da Carta. O respeito pelo Estado de direito constitui, além disso, uma condição prévia à adesão à União, por força do artigo 49.º TUE. O conceito de Estado de direito está também consagrado, sob a formulação alternativa de «primado do direito», no preâmbulo da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 97).

68 A jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem assim como os trabalhos do Conselho da Europa, por intermédio da Comissão Europeia para a Democracia através do Direito, proporcionam uma lista não exaustiva dos princípios e das normas que se podem inscrever no conceito de Estado de direito. Entre estes figuram os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proibição de arbitrariedade do poder executivo; órgãos jurisdicionais independentes e imparciais; uma fiscalização jurisdicional efetiva, incluindo o respeito pelos direitos fundamentais, e a igualdade perante a lei [v., a este respeito, a lista dos critérios do Estado de direito adotada pela Comissão Europeia para a Democracia através do Direito, na sua 106.ª sessão plenária (Veneza, 11-12 de março de 2016)]. Além disso, no contexto da ação externa da União, alguns instrumentos jurídicos mencionam, nomeadamente, a luta contra a corrupção enquanto princípio inscrito no conceito de Estado de direito [v., por exemplo, o Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO 2006, L 310, p. 1)] (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 98).

69 Além disso, recorde-se que a instauração de processos penais contra crimes económicos, como o desvio de fundos públicos, é um meio importante para lutar contra a corrupção e que a luta contra a corrupção constitui, no contexto da ação externa da União, um princípio inscrito no conceito de Estado de direito (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 141).

70 No entanto, embora não se possa excluir que certos comportamentos relacionados com atos de desvio de fundos públicos possam lesar o Estado de direito, não se pode admitir que qualquer ato de desvio de fundos públicos, cometido num país terceiro, justifique uma intervenção da União com o objetivo de consolidar e apoiar o Estado de direito nesse país, no âmbito das suas competências em matéria de PESC. Para que se possa determinar que um desvio de fundos públicos é suscetível de justificar uma ação da União no âmbito da PESC, baseada no objetivo de consolidar e apoiar o Estado de direito, é, pelo menos, necessário que os atos contestados sejam suscetíveis de lesar os fundamentos institucionais e jurídicos do país em causa (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 99).

71 Daqui decorre que o critério pertinente só pode ser considerado conforme com a ordem jurídica da União na medida em que seja possível atribuir-lhe um sentido compatível com as exigências das regras superiores a cujo respeito está sujeito, mais precisamente com o objetivo de consolidar e apoiar o Estado de direito na Ucrânia. Além disso, esta interpretação permite respeitar a ampla margem de apreciação de que o Conselho beneficia para definir os critérios gerais de inclusão, garantindo ao mesmo tempo uma fiscalização, em princípio completa, da legalidade dos atos da União à luz dos direitos fundamentais (v. Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 100 e jurisprudência referida).

72 Por conseguinte, o critério pertinente deve ser interpretado no sentido de que não visa, em abstrato, qualquer ato de desvio de fundos públicos, mas antes atos de desvio de fundos ou de ativos públicos que, tendo em conta o montante ou o tipo de fundos ou ativos desviados ou o contexto em que os mesmos ocorreram, são, pelo menos, suscetíveis de lesar os fundamentos institucionais e jurídicos da Ucrânia, nomeadamente os princípios da legalidade, da proibição da arbitrariedade do poder executivo, da fiscalização jurisdicional efetiva e da igualdade perante a lei, e, em última instância, de lesar o respeito pelo Estado de direito nesse país. Assim interpretado, o critério é conforme e proporcionado aos objetivos pertinentes do Tratado UE (Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 101).

73 Tendo em conta esta jurisprudência, que as partes não questionam, há que concluir que, assim interpretado, o critério pertinente não é ilegal e podia ser introduzido por atos fundados no artigo 29.º TUE e no artigo 215.º TFUE, que constituem, por conseguinte, bases jurídicas adequadas.

74 Daqui decorre também que, através da previsão do critério pertinente, o Conselho não violou o artigo 40.º, primeiro parágrafo, TUE, segundo o qual a execução da PESC 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.º a 6.º TFUE.

75 Por último, recorde-se que, segundo a jurisprudência, o BPG é uma das mais altas autoridades judiciais na Ucrânia, uma vez que, neste Estado, atua na qualidade de Ministério Público na administração da justiça penal e conduz inquéritos preliminares no âmbito de ações penais (v., neste sentido, Acórdão de 19 de outubro de 2017, Yanukovych/Conselho, C-598/16 P, não publicado, EU:C:2017:786, n.º 53). De igual modo, já foi decidido que provas emanadas do BPG, contanto que o seu conteúdo seja suficientemente preciso, podem justificar a adoção de medidas restritivas contra pessoas sujeitas a ações penais por desvio de fundos públicos (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, Yanukovych/Conselho, T-346/14, EU:T:2016:497, n.º 139), como, aliás, o recorrente admite.

76 À luz das considerações precedentes, há que rejeitar, na íntegra, as alegações do recorrente relativas à ilegalidade, ao caráter desproporcionado e à falta de base jurídica do critério pertinente.

77 Importa, no entanto, examinar se o Conselho, ao aplicar ao recorrente o critério pertinente, interpretado no sentido indicado, designadamente, no n.º 72, *supra*, cometeu erros manifestos de apreciação.

Quanto à existência de erros manifestos de apreciação cometidos na aplicação do critério pertinente ao caso do recorrente

78 O recorrente alega, em substância, que o Conselho, quando da adoção dos atos impugnados, não dispunha de uma base factual suficientemente sólida.

79 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta os argumentos do recorrente.

80 Antes de examinar mais em pormenor os argumentos deste último, importa formular considerações preliminares sobre a fiscalização jurisdicional e sobre as obrigações do Conselho.

Quanto à fiscalização jurisdicional e às obrigações do Conselho

81 Segundo a jurisprudência, cabe ao juiz da União, no âmbito da sua fiscalização jurisdicional das medidas restritivas, reconhecer ao Conselho um amplo poder de apreciação na definição dos critérios gerais que delimitam o círculo de pessoas que podem ser sujeitas a tais medidas (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 81 e jurisprudência referida).

82 Todavia, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige que, ao fiscalizar a legalidade dos fundamentos em que se baseia a decisão de incluir ou de manter o nome de uma determinada pessoa numa lista de pessoas objeto de medidas restritivas, o juiz da União se certifique de que essa decisão, que reveste alcance individual para essa pessoa, assenta 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 fundamentos invocados, mas incida sobre a questão de saber se esses fundamentos, ou pelo menos um deles, considerado suficiente, por si só, para basear essa mesma decisão, têm fundamento suficientemente preciso e concreto (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 82 e jurisprudência referida).

83 Segundo a jurisprudência, o Conselho não é obrigado a proceder oficiosa e sistematicamente às suas próprias investigações ou a efetuar verificações para obter esclarecimentos suplementares, quando já dispõe de elementos facultados pelas autoridades de um país terceiro para tomar medidas restritivas contra pessoas originárias desse país e que aí estão sujeitas a ações judiciais (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 83 e jurisprudência referida).

84 A este respeito, há que recordar que, como foi observado no n.º 75, *supra*, o BPG é uma das mais altas autoridades judiciais ucranianas.

85 É certo que, no caso vertente, cabia ao Conselho examinar com diligência e imparcialidade os elementos de prova que lhe tinham sido transmitidos pelas autoridades ucranianas, tendo em conta, especialmente, as observações e os eventuais elementos de defesa apresentados pelo recorrente. Além disso, no âmbito da adoção de medidas restritivas, o Conselho está sujeito à obrigação de respeitar o

princípio da boa administração, consagrado pelo artigo 41.º da Carta, ao qual, segundo jurisprudência constante, está associada a obrigação de a instituição competente examinar, com diligência e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 85 e jurisprudência referida).

86 Todavia, resulta igualmente da jurisprudência que, para apreciar a natureza, o modo e a intensidade da prova que pode ser exigida ao Conselho, há que ter em conta a natureza e o alcance específico das medidas restritivas assim como o objetivo destas (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 86 e jurisprudência referida).

87 A este respeito, a Decisão 2014/119 (v. n.º 3, *supra*), como resulta dos seus considerandos 1 e 2, insere-se no âmbito mais geral de uma política da União de apoio às autoridades ucranianas destinada a favorecer a estabilização política da Ucrânia. Responde, assim, aos objetivos da PESC, que são definidos, em especial, no artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE, nos termos do qual a União põe em prática uma cooperação internacional, a fim de consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 87 e jurisprudência referida).

88 É neste âmbito que as medidas restritivas em causa preveem o congelamento de fundos e de recursos económicos, designadamente, de pessoas que tenham sido identificadas como responsáveis por desvios de fundos pertencentes ao Estado ucraniano. Com efeito, a facilitação da recuperação destes fundos consolida e apoia o Estado de direito na Ucrânia (v. n.ºs 68 a 72, *supra*).

89 Daqui decorre que as medidas restritivas em causa não se destinam a punir comportamentos repreensíveis cometidos pelas pessoas visadas nem a dissuadir essas pessoas, através de coação, de adotarem tais comportamentos. Estas medidas têm por único objetivo facilitar a constatação, pelas autoridades ucranianas, dos desvios de fundos públicos cometidos e preservar a possibilidade de essas autoridades recuperarem o produto desses desvios. Revestem, portanto, natureza puramente cautelar (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 89 e jurisprudência referida).

90 Assim, as medidas restritivas em causa, que foram promulgadas pelo Conselho com base nas competências que lhe são conferidas pelos artigos 21.º e 29.º TUE, não têm conotação penal. Não podem, portanto, ser equiparadas a uma decisão de congelamento de ativos de uma autoridade judicial nacional de um Estado-Membro tomada no âmbito da ação penal aplicável e no respeito das garantias oferecidas por essa ação. Por conseguinte, as exigências que se impõem ao Conselho em matéria de provas nas quais se funda a inclusão do nome de uma pessoa na lista de pessoas sujeitas a esse congelamento de ativos não podem ser estritamente idênticas às que se impõem à autoridade judicial nacional no caso supramencionado (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 90 e jurisprudência referida).

91 No caso em apreço, o que importa que o Conselho verifique é, por um lado, em que medida as informações transmitidas pelo BPG nas quais este se baseou permitem demonstrar que o recorrente, como indicam os fundamentos de inclusão do seu nome na lista em causa, está sujeito a ações penais intentadas pelas autoridades ucranianas por atos suscetíveis de configurar um desvio de fundos públicos e, por outro, se essas ações permitem qualificar os comportamentos do recorrente em conformidade com o critério pertinente. Só se essas verificações se revelarem infrutíferas é que, tendo em conta a jurisprudência recordada no n.º 85, *supra*, caberia ao Conselho proceder a verificações suplementares (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 91 e jurisprudência referida).

92 Além disso, no âmbito da cooperação regida pelos atos impugnados (v. n.º 87, *supra*), não incumbe, em princípio, ao Conselho examinar e apreciar ele próprio a exatidão e a pertinência dos elementos em que as autoridades ucranianas se baseiam para exercer ações penais contra o recorrente por atos qualificáveis de desvios de fundos públicos. Com efeito, como acima exposto no n.º 89, *supra*, ao adotar os atos impugnados, o Conselho não procura punir ele próprio os desvios de fundos públicos que são objeto de inquérito pelas autoridades ucranianas, mas preservar a possibilidade de essas autoridades constatarem os referidos desvios e recuperarem o respetivo produto. No quadro das referidas ações penais, incumbe, portanto, a essas autoridades verificar os elementos em que se fundam e, sendo caso disso, extrair daí as consequências no que diz respeito ao resultado dessas ações penais. Além disso, como resulta do n.º 90, *supra*, as obrigações do Conselho no âmbito dos atos impugnados não podem ser equiparadas às de uma autoridade judicial nacional de um Estado-Membro no âmbito de uma ação penal de congelamento de ativos, intentada, designadamente, no âmbito da cooperação penal internacional (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 92 e jurisprudência referida).

93 Esta interpretação é confirmada pelo n.º 77 do Acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho (C-220/14 P, EU:C:2015:147), no qual o Tribunal de Justiça decidiu, em circunstâncias semelhantes às do presente processo, que incumbia ao Conselho ou ao Tribunal Geral verificar não o fundamento dos inquéritos instaurados aos recorrentes mas unicamente o bem-fundado da decisão de congelamento de fundos à luz do pedido de entreajuda das autoridades egípcias.

94 É certo que o Conselho não pode confirmar, em todas as circunstâncias, as constatações das autoridades judiciais ucranianas que figuram nos documentos fornecidos por estas. Esse comportamento não é conforme com o princípio da boa administração nem, de uma maneira geral, com a obrigação de as instituições da União respeitarem os direitos fundamentais no âmbito da aplicação do direito da União, por força da aplicação conjugada do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE e do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 94 e jurisprudência referida).

95 Todavia, cabe ao Conselho apreciar, em função das circunstâncias do caso concreto, a necessidade de proceder a verificações suplementares, em especial de solicitar às autoridades ucranianas a comunicação de elementos de prova adicionais se aqueles que já foram facultados se revelarem insuficientes. Com efeito, não se pode excluir que elementos levados ao conhecimento do Conselho quer pelas próprias autoridades ucranianas quer de outra forma conduzam essa instituição a duvidar da suficiência das provas já fornecidas por essas autoridades. Além disso, no âmbito da faculdade que deve ser conferida às pessoas visadas, de apresentarem observações sobre os motivos que o Conselho tenciona invocar para manter o seu nome na lista em causa, essas pessoas podem apresentar esses elementos, ou até mesmo elementos de defesa, que necessitariam que o Conselho levasse a cabo verificações suplementares. Em especial, embora não caiba ao Conselho substituir-se às autoridades judiciais ucranianas na apreciação do bem-fundado das ações penais mencionadas nas cartas do BPG, não se pode excluir que, tendo em conta, designadamente, as observações do recorrente, esta instituição seja obrigada a solicitar às autoridades ucranianas esclarecimentos sobre os elementos em que essas ações se fundam (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 95 e jurisprudência referida).

96 É à luz destas considerações que há que apreciar os argumentos específicos do recorrente.

Quanto à suficiência das informações prestadas pelo BPG

97 Em primeiro lugar, o recorrente alega que o Conselho deve suportar o ónus da prova quando adota medidas restritivas contra uma pessoa e que qualquer decisão tomada nesse contexto deve assentar numa base factual que seja suficientemente sólida e que permita estabelecer a existência de uma ação penal relativa a essa pessoa e a atos bem precisos de desvio de fundos, suscetíveis de lesar os

fundamentos institucionais e jurídicos da Ucrânia. Neste contexto, o recorrente sublinha que o desvio de fundos que lhe é imputado nas cartas do BPG em que o Conselho se baseou, em especial na de 25 de julho de 2016, diz respeito a ativos imóveis que, pela sua própria natureza, continuam na Ucrânia e não podem ser transferidos para o estrangeiro. Essa carta não dá detalhes suficientes e não explica de que modo o recorrente poderia ter obtido a quantia de [*confidencial*] de hryvnias ucranianas (UAH) aí mencionada. Por conseguinte, só se pode combater este pretenso desvio com ações conduzidas pelas autoridades ucranianas, pelo que o congelamento de fundos do recorrente decidido pelo Conselho não afeta o alegado desvio.

98 O recorrente acrescenta que o Conselho não pode retirar argumentos pertinentes do facto de a carta do BPG de 25 de julho de 2016 mencionar que, durante o inquérito, foram penhorados ativos [*confidencial*], a pedido do inquiridor, por decisões do Tribunal de Distrito [*confidencial*] (a seguir «Tribunal de Distrito»), tomadas em 2014 e 2015. Com efeito, a única informação que diz diretamente respeito ao recorrente prende-se com a penhora [*confidencial*], o que não pode constituir um fundamento convincente para uma ação penal relativa a um alegado desvio de ativos imóveis no valor de [*confidencial*] de UAH.

99 O Conselho, apoiado pela Comissão, alega que o desvio de fundos imputado ao recorrente causou uma perda nos fundos ou nos ativos públicos do Estado ucraniano. Com efeito, este vê-se privado dos seus direitos de propriedade, de utilização e de fruição sobre os fundos ou ativos desviados, incluindo as receitas que estes últimos possam gerar, isto até ao momento em que for sanado esse desvio, por exemplo, através de uma decisão judicial tornada definitiva. Além disso, o Conselho precisa que, por Despacho de 3 de outubro de 2014, o Tribunal de Distrito ordenou a penhora [*confidencial*].

100 É pacífico entre as partes que, no momento da adoção dos atos impugnados, o Conselho se baseou essencialmente nas informações contidas na carta do BPG de 25 de julho de 2016 e nas respostas do BPG.

101 A este respeito, importa recordar que esta carta contém as informações reproduzidas no n.º 49, *supra*.

102 O BPG referiu igualmente que os factos descritos na carta em causa correspondem à infração penal definida no artigo 191.º, n.º 5, do Código Penal ucraniano, que diz respeito ao desvio de ativos alheios por conspiração planeada por um grupo de pessoas, que representa um montante particularmente elevado.

103 Além disso, o BPG salientou que, durante o inquérito, foram apreendidos ativos [*confidencial*], a pedido do inquiridor, por decisões do Tribunal de Distrito de 2014 e de 2015.

104 Nestas circunstâncias, há que concluir que, quando adotou os atos impugnados, o Conselho dispunha de informações suficientemente precisas acerca da infração de que o recorrente era suspeito e do estado da ação relativa à mesma.

105 Quanto ao argumento do recorrente relativo ao facto de que, no caso em apreço, se trata de ter desviado ativos imobiliários, que não podem, dada a sua natureza, ser transferidos para fora da Ucrânia, há que observar que o critério pertinente não prevê que, para que uma pessoa possa ser designada, deve existir um risco de os fundos públicos de cujo desvio essa pessoa é suspeita serem transferidos para o estrangeiro. Assim, a referência ao desvio de fundos públicos, no caso de ser fundada, basta, por si só, para justificar as medidas restritivas contra o recorrente (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 106 e jurisprudência referida).

106 A este propósito, resulta da jurisprudência que o conceito de desvio de fundos públicos engloba qualquer ato que consista na utilização ilícita de recursos pertencentes às coletividades públicas, ou que são colocados sob seu controlo, para fins contrários àqueles para os quais esses recursos se

destinam, em especial para fins privados. Para estar abrangida pelo referido conceito, essa utilização deve ter por consequência uma ofensa aos interesses financeiros dessas coletividades e, portanto, ter causado um prejuízo que possa ser avaliado em termos financeiros (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 107 e jurisprudência referida).

107 Essa interpretação lata do conceito em causa impõe-se a fim de assegurar o pleno efeito útil da Decisão 2014/119, com vista à realização dos seus objetivos de consolidação do Estado de direito na Ucrânia. Tendo em conta, além disso, o caráter puramente cautelar da medida controvertida, o princípio geral do direito da União da legalidade dos delitos e das penas, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta, por um lado, e o da presunção de inocência, consagrado no artigo 48.º, n.º 1, da Carta, por outro, não são aplicáveis ao caso vertente e não podem, por conseguinte, opor-se a essa interpretação lata (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 109 e jurisprudência referida).

108 No caso vertente, como acertadamente o Conselho observa, o desvio de fundos ou de ativos públicos descrito na carta de 25 de julho de 2016, enquanto persistir e não for sanado, por exemplo, através de uma decisão judicial tornada definitiva, causa uma perda ao Estado ucraniano, que se vê privado dos seus direitos de propriedade, de utilização e de fruição sobre os fundos ou ativos desviados, incluindo as receitas que estes últimos possam gerar (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 110 e jurisprudência referida).

109 O facto de, na sequência das medidas restritivas previstas nos atos impugnados, os fundos do recorrente na União serem provisoriamente congelados contribui para facilitar a tarefa das autoridades ucranianas de recuperação dos fundos e ativos públicos desviados, caso o recorrente seja condenado, e complementa as medidas adotadas a nível nacional, como a penhora dos ativos ordenada pelo Tribunal de Distrito (v. n.º 103, *supra*) (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 111 e jurisprudência referida).

110 Com efeito, na hipótese de as acusações contra o recorrente serem reconhecidas como fundadas pelos órgãos jurisdicionais ucranianos e de estes ordenarem a recuperação dos fundos desviados, esta poderá ser efetuada, nomeadamente, utilizando os fundos que o recorrente possa ter colocado na União. A este respeito, pouco importa saber se estes eventuais fundos têm origem na transação que é objeto do inquérito sobre o recorrente, dado que o que conta é facilitar a recuperação, pelo Estado ucraniano, de fundos que nunca deveriam ter-lhe sido subtraídos (v. Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 112 e jurisprudência referida).

111 Face ao exposto, há que rejeitar estes argumentos do recorrente.

112 Em segundo lugar, o recorrente recorda ter invocado, no Conselho, que os factos que lhe são imputados na carta do BPG de 25 de julho de 2016 remontavam aos anos de 2006 e 2007 e já tinham sido examinados, em 2008, por órgãos jurisdicionais ucranianos, que não encontraram nada de ilegal. Segundo o recorrente, embora seja verdade que o Conselho reagiu a esses argumentos fazendo perguntas ao BPG a este propósito, as respostas deste último não eram, porém, satisfatórias, designadamente no que se refere ao respeito do princípio *ne bis in idem*, pelo que o Conselho não podia considerar que dispunha de elementos suficientes para justificar a manutenção do seu nome na lista em causa. Por outro lado, o recorrente sustenta que o Conselho não o pode acusar de não ter apresentado documentação em apoio dos seus argumentos, dado que é ao Conselho que incumbe certificar-se de que dispõe de uma base factual suficientemente sólida.

113 O Conselho, apoiado pela Comissão, recorda que o recorrente, quando alegou que os factos que lhe eram imputados já tinham sido examinados por órgãos jurisdicionais ucranianos, não apresentou as decisões judiciais pertinentes. A este respeito, o Conselho considera ter sido proativo, na medida em que pediu um complemento de informação ao BPG, o qual, nas suas respostas às perguntas do Conselho, forneceu as explicações necessárias e indicou, nomeadamente, que os factos em causa não

tinham sido avaliados do ponto de vista do direito penal. A aplicação do princípio *ne bis in idem* está, portanto, excluída. Nestas circunstâncias, o Conselho dispunha de uma base factual suficientemente sólida para justificar a manutenção das medidas restritivas contra o recorrente.

114 Deve recordar-se que, na sequência dos argumentos que o recorrente tinha invocado no âmbito do processo que deu origem ao Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho (T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166), o Conselho dirigiu algumas perguntas ao BPG, nomeadamente a fim de verificar se, como afirmava o recorrente, os factos que lhe eram imputados no âmbito da ação penal visada numa carta do BPG de 30 de novembro de 2015, que coincide com a visada na carta de 25 de julho de 2016, remontavam ao período de 2006-2007 e já tinham sido examinados por órgãos jurisdicionais ucranianos.

115 As respostas do BPG às perguntas do Conselho encontram-se num documento de trabalho do Conselho de 16 de novembro de 2016. De acordo com esse documento, em primeiro lugar, a transação imobiliária associada ao desvio de fundos públicos imputado ao recorrente teve lugar durante os anos de 2006 e 2007 e concretizou-se através de um acordo de intercâmbio [*confidencial*]:

[*confidencial*].

[*confidencial*].

[*confidencial*].

116 Depois de ter recebido do Conselho as respostas do BPG, o recorrente, por carta de 13 de janeiro de 2017, respondeu, designadamente, que o acordo de intercâmbio [*confidencial*] foi reconhecido como sendo legal por várias decisões de órgãos jurisdicionais ucranianos, em 2008 e 2009, [*confidencial*] e pelo Tribunal de Distrito, que concluíram, todos eles, pela inexistência de ilegalidade. Além disso, o recorrente assinalou que, em 2009, o BPG tinha verificado a legitimidade das ações levadas a cabo, nomeadamente por ele, durante a celebração do referido acordo e reconheceu que não havia ilegalidade.

117 Está assente entre as partes que, após leitura da carta do recorrente de 13 de janeiro de 2017, o Conselho não pediu ao BPG informações suplementares. A este respeito, o Conselho alegou que se podia limitar a basear-se nas informações pretensamente circunstanciadas que o BPG já lhe tinha prestado, na medida em que o recorrente não tinha juntado à sua carta as decisões judiciais que aí mencionava.

118 Por sua vez, o recorrente entende que as respostas do BPG eram muito gerais e pouco informativas. Com efeito, segundo o recorrente, o BPG, apesar de ter confirmado que os atos imputados ao recorrente, que datam de 2006 e 2007, foram a seguir julgados legais, afirma que o inquérito ora em curso forneceu provas de culpabilidade, sem precisar nenhum facto relacionado com esse inquérito. Além disso, o BPG não indica as razões pelas quais o novo inquérito é compatível com o princípio *ne bis in idem*.

119 A este respeito, há que considerar que, à luz dos elementos que o recorrente tinha invocado, o Conselho se devia dirigir novamente ao BPG, em aplicação dos princípios recordados nos n.os 94 e 95, *supra*.

120 Com efeito, contrariamente ao que sustenta o Conselho, os elementos de que este dispunha não permitiam excluir que a ação penal em que se fundou para manter as medidas restritivas contra o recorrente colidia com o princípio *ne bis in idem*.

121 Neste contexto, em primeiro lugar, importa salientar que, na carta de 13 de janeiro de 2017, o recorrente se tinha referido não só a decisões de tribunais económicos ou administrativos mas igualmente a uma decisão do Tribunal de Distrito, ou seja, o mesmo tribunal que é mencionado na carta do BPG de 25 de julho de 2016.

122 [*confidencial*].

123 Em terceiro lugar, importa recordar que o princípio *ne bis in idem* é um princípio geral de direito da União, que se aplica independentemente de qualquer texto (Acórdão de 18 de outubro de 2001, X/BCE, T-333/99, EU:T:2001:251, n.º 149).

124 No que diz respeito aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, este princípio é reconhecido no artigo 50.º da Carta.

125 Além disso, importa referir o artigo 4.º do Protocolo n.º 7 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, intitulado «Direito a não ser julgado ou punido mais de uma vez», que dispõe o seguinte:

«1. Ninguém pode ser penalmente julgado ou punido pelas jurisdições do mesmo Estado por motivo de uma infração pela qual já foi absolvido ou condenado por sentença definitiva, em conformidade com a lei e o processo penal desse Estado.

2. As disposições do número anterior não impedem a reabertura do processo, nos termos da lei e do processo penal do Estado em causa, se factos novos ou recentemente revelados ou um vício fundamental no processo anterior puderem afetar o resultado do julgamento.»

126 A este respeito, há que salientar que o referido protocolo é aplicável à Ucrânia.

127 Segundo a jurisprudência, é possível que uma decisão — emanada de uma autoridade chamada a participar na administração da justiça penal na ordem jurídica nacional em questão — de arquivar as ações penais contra um arguido, sob certas condições, tenha por efeito extinguir definitivamente a ação pública. Nessa hipótese, a situação da pessoa em causa deve ser considerada abrangida pelo âmbito de aplicação do princípio *ne bis in idem*, isto não obstante o facto de nenhuma jurisdição intervir no âmbito dessa ação e de a decisão tomada no termo desta não revestir a forma de sentença (v., neste sentido, Acórdão de 11 de fevereiro de 2003, Gözütok e Brügge, C-187/01 e C-385/01, EU:C:2003:87, n.ºs 27 a 31). Em contrapartida, o princípio *ne bis in idem* não é aplicável a uma decisão através da qual uma autoridade de um Estado, após uma análise de mérito do processo que lhe foi submetido, ordena, numa fase anterior à acusação de uma pessoa suspeita da prática de um crime, o arquivamento da ação penal, quando essa decisão de arquivamento, segundo o direito nacional desse Estado, não extingue definitivamente a ação pública nem obsta, portanto, a uma nova ação penal, pelos mesmos factos, nesse Estado (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, n.º 45).

128 Tendo em conta as observações anteriores, há que constatar que as informações de que o Conselho dispunha, com base nas respostas do BPG, quando adotou os atos impugnados, não lhe permitiam determinar se a ação penal relativa ao recorrente, cuja existência era o fundamento da manutenção das medidas restritivas contra ele, colidia com o princípio *ne bis in idem*, dado que o Conselho não sabia qual era o teor da decisão do Tribunal de Distrito e das decisões do BPG mencionadas pelo recorrente na sua carta de 13 de janeiro de 2017.

129 Ora, ainda que não caiba ao Conselho verificar o mérito das ações penais em curso na Ucrânia (v. n.ºs 91 a 93, *supra*) nem tão-pouco apreciar a conformidade dessas ações com as regras processuais aplicáveis segundo o direito ucraniano (Acórdão de 22 de março de 2018, Stavytskyi/Conselho, T-242/16, não publicado, EU:T:2018:166, n.º 134), este tem, no entanto, a obrigação de se certificar de

que a ação penal em que se funda para manter medidas restritivas contra uma pessoa não colide com o princípio *ne bis in idem*, desde que a pessoa em causa lhe faculte elementos suscetíveis de deixar pairar uma dúvida a esse respeito.

130 Embora seja verdade que, na sua carta de 13 de janeiro de 2017, o recorrente não mencionou expressamente o princípio *ne bis in idem* nem apresentou as decisões das autoridades ucranianas suscetíveis de demonstrar que a ação a que presentemente está sujeito colide com este princípio, não é menos verdade que as informações por ele prestadas eram suficientes para determinar a obrigação de o Conselho pedir ao BPG informações suplementares, tendo igualmente em conta o teor das respostas que este último já lhe havia fornecido e que mencionavam, nomeadamente, o facto de as instâncias incumbidas de intentar as ações terem decidido não instaurar nenhum inquérito penal (v. n.º 115, *supra*).

131 Neste contexto, precise-se que a questão não é saber se o Conselho, tendo em conta os elementos levados ao seu conhecimento, era obrigado a tirar o nome do recorrente da lista pelo facto de a ação penal violar o princípio *ne bis in idem*, mas apenas saber se era obrigado a proceder a verificações suplementares ou a pedir esclarecimentos às autoridades ucranianas. Por conseguinte, basta que os referidos elementos possam suscitar interrogações legítimas sobre o desenrolar do inquérito e a suficiência das informações transmitidas pelo BPG (v., neste sentido, Acórdão de 21 de fevereiro de 2018, Klyuyev/Conselho, T-731/15, EU:T:2018:90, n.º 242).

132 Ademais, importa salientar que, quando os atos impugnados foram adotados, o recorrente era objeto das medidas restritivas em causa, desde há vários anos, sempre em razão da existência da mesma ação penal intentada pelo BPG. Neste contexto, por um lado, o BPG devia, em princípio, poder fornecer ao Conselho todos os complementos de informação de que este pudesse necessitar e, por outro, o Conselho devia considerar-se ainda mais obrigado a aprofundar a questão da violação eventual de um princípio fundamental, como o princípio *ne bis in idem*, pelas autoridades ucranianas em detrimento do requerente.

133 Face às considerações que precedem, há que concluir que o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação ao adotar os atos impugnados sem solicitar às autoridades ucranianas informações complementares, o que é suficiente para anular esses atos no que respeita ao recorrente, sem que seja necessário examinar os seus restantes argumentos.

134 Tendo em conta o pedido apresentado pelo Conselho a título subsidiário (v. n.º 36, segundo travessão, *supra*), no sentido de, em substância, se manterem os efeitos da Decisão 2017/381 até terminar o prazo previsto para a interposição de recurso e, no caso de este ser interposto, até à decisão que se pronuncia sobre o mesmo, basta referir que a Decisão 2017/381 só produziu efeitos até 6 de março de 2018. Por conseguinte, a anulação desta pelo presente acórdão não tem consequências para o período posterior a esta data, pelo que não é necessário conhecer da questão da manutenção dos efeitos desta decisão (v. Acórdão de 6 de junho de 2018, Arbuzov/Conselho, T-258/17, EU:T:2018:331, n.º 107 e jurisprudência referida.

Quanto às despesas

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

136 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. Assim sendo, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

decide:

1) **A Decisão (PESC) 2017/381 do Conselho, de 3 de março de 2017, que altera a Decisão 2014/119/PESC que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, e o Regulamento de Execução (UE) 2017/374 do Conselho, de 3 de março de 2017, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 208/2014 que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, são anulados na parte em que o nome de Edward Stavytskyi foi mantido na lista de pessoas, entidades e organismos a quem se aplicam essas medidas restritivas.**

2) **O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas bem como as despesas efetuadas por E. Stavytskyi.**

3) **A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.**

Berardis Spielmann Csehi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de janeiro de 2019.

Assinaturas