

O contencioso de anulação das medidas restritivas no âmbito do Direito da União Europeia: legitimidade ativa e fundamentos de anulação

Sérgio Luz

Vol. 12 No. 1
Jun 2025
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Com o apoio de:

fct Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

O CONTENCIOSO DE ANULAÇÃO DAS MEDIDAS RESTRITIVAS NO ÂMBITO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA: LEGITIMIDADE ATIVA E FUNDAMENTOS DE ANULAÇÃO

ACTION OF ANNULMENT OF RESTRICTIVE MEASURES UNDER EU LAW: LOCUS STANDI AND LEGAL GROUNDS FOR ANNULMENT

SÉRGIO LUZⁱ

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal.

Resumo: A adoção de medidas restritivas pela UE no seguimento dos acontecimentos do dia 24 de fevereiro de 2022, levou, naturalmente, a um aumento dos litígios no TJUE relacionados à adoção de medidas restritivas, consubstanciando 103 dos novos 904 casos do Tribunal Geral em 2022 e 63 novos casos em 2023. Além disso, medidas que outrora visavam predominantemente o combate à proliferação nuclear e ao terrorismo, passaram a ser adotadas tendo em conta razões maioritariamente políticas. Esta evolução trouxe consigo diversas questões quanto aos principais autores das ações de anulação interpostas no TJUE, bem como em relação à fundamentação legal em que as medidas restritivas mais recentes têm vindo a basear-se. Este artigo propõe-se, assim, a analisar a evolução da jurisprudência e dar resposta a algumas destas questões.

Palavras-chave: União Europeia; Sanções; Tribunal de Justiça da União Europeia; Rússia; Venezuela

Abstract: The adoption of restrictive measures by the EU following the events of February 24, 2022, naturally led to an increase in disputes before the CJEU related to the adoption of this type of measures, accounting for 103 of the 904 new General Court cases in 2022, and 63 of new cases in 2023. Furthermore, measures that were once predominantly aimed at combating nuclear proliferation and terrorism began to be adopted considering mainly political reasons. This trend has raised a number of questions about the main authors of the actions for annulment brought before the CJEU, as well as the legal grounds on which the most recent restrictive measures have been based. This article therefore aims to analyze the evolution of case law and answer some of these questions.

Keywords: European Union; Sanctions; European Union Court of Justice; Russia; Venezuela

1. Introdução

Desde a sua criação que o atual Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”) tem vindo a ganhar relevância, nomeadamente através do seu ativismo judicial. Decorrente do seu estatuto de instituição integrante de uma organização internacional “sui generis” (a União Europeia), este Tribunal está, naturalmente, limitado pelo princípio da competência por atribuição (Duarte, 2022: 415 ss), competência essa que os Estados-Membros delegaram na União. Entre as diversas matérias “sensíveis” sobre as quais o tribunal se pronuncia, existe uma matéria cujo estudo é particularmente interessante: a competência do Tribunal relativamente à apreciação das medidas restritivas adotadas no âmbito da PESC, comumente conhecidas como “sanções”¹. Assim, propomo-nos a analisar, não só os poderes de cognição do tribunal neste domínio – que representou 103 dos 904 novos casos do Tribunal Geral em 2022², assistindo-se, no entanto, a uma diminuição de casos em 2023, com apenas 63 novos casos relativos a esta matéria³ –, mas também a evolução da sua jurisprudência e a legitimidade ativa deste tipo de contencioso. Além disso, abordaremos ainda alguns dos fundamentos que têm logrado a anulação das medidas restritivas e a sua aplicação a casos concretos.

2. A PESC e a Competência do TJUE

Atualmente, as competências do TJUE são bastantes limitadas em matérias de PESC (Política Externa e Segurança Comum), conservando-se, assim, algumas características da estrutura de pilares instituída pelo Tratado de Maastricht (Rangel de Mesquita, 2022: 22 ss). Deste modo, nos termos do artigo 24.º, n.º1 (2) do Tratado da União Europeia (“TUE”), conjugado com o artigo 275.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”), o Tribunal não dispõe de competência em matérias PESC, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º TUE e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do artigo 263.º (4) TFUE relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas.

2.1 A fiscalização de sanções pelo TJUE e a sua competência

As sanções aplicadas pela União Europeia (“UE”), previstas pelo artigo 215.º TFUE, podem ter diferentes objetivos e destinatários (podendo visar Estados, empresas, grupos ou indivíduos), sendo que se desdobram em: sanções diplomáticas (as quais não iremos abordar), sanções em sentido estrito (embargos às armas, proibição de viagens⁴, congelamento de bens,

¹ Não nos referimos, portanto, às sanções previstas no artigo 261.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

² https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_tribunal_2022_en.pdf.

³ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/pl_4377648/en/.

⁴ Sobre as quais o TJUE considerou não ter competência para conhecer do mérito. Neste sentido, vide o Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Mahmoud Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, ECLI:EU:T:2016:86, n.º 29 a 33, relativo à responsabilidade da União neste domínio.

sanções económicas), sanções aprovadas pela Organização das Nações Unidas (“ONU”), sanções autónomas da UE e sanções mistas⁵.

Analisando o artigo 275.º TFUE chegamos à conclusão de que apenas são sindicáveis as medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. Significará, portanto, que fica excluído da competência do TJUE o controlo das medidas restritivas relativas a determinados Estados? A resposta do Tribunal no caso *Conselho v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*⁶ foi afirmativa, ou seja, o artigo 275.º TFUE apenas tem como escopo as medidas que visem particulares e não medidas gerais relativas a certos Estados⁷, porém, veremos que, em 2021, o Tribunal de Justiça reconsiderou esta interpretação restritiva quando teve de se debruçar sobre a legitimidade ativa de Estados terceiros à União Europeia⁸.

Por outro lado, ainda que o TJUE já tenha seguido decisões de órgãos de outras organizações internacionais, como foi o caso do acórdão *Racke*⁹ (nomeadamente mencionando o famoso acórdão *Gabčíkovo – Nagymaros*¹⁰ do Tribunal Internacional de Justiça), é certo que o caso *Kadi*¹¹ foi marcante no que respeita às sanções aprovadas pela ONU. No caso referido, Y. A. Kadi recorreu ao órgão jurisdicional da atual UE por forma a garantir o seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva, dado que tinha sido colocado na lista de *smart-sanctions* do Conselho de Segurança da ONU sem ter direito ao contraditório¹². Após recurso do anterior Tribunal de Primeira Instância (atual Tribunal Geral), o Tribunal de Justiça considerou-se competente para apreciar a legalidade de sanções aplicadas pela UE decorrentes da Resolução 1390 do Conselho de Segurança¹³. Adotando uma posição a que a doutrina estrangeira apelida de “*Solange-Approach*” (Lavranos 2020)¹⁴, o Tribunal de Justiça considerou que a hierarquia da Carta das Nações Unidas não conferia imunidade de fiscalização da observância dos direitos fundamentais relativamente aos atos destinados a implementar as sanções, podendo o Tribunal atuar sempre que os órgãos da ONU não garantissem uma tutela efetiva dos direitos fundamentais dos particulares (Avbelj, Roth-Isigkeit, 2016: 162). Esta posição foi também a

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/different-types/>.

⁶ Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, ECLI:EU:C:2013:776, n.º 99.

⁷ Critério corroborado no Acórdão de 28 de março de 2017, Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 97.

⁸ Vide Capítulo 3.4.

⁹ Acórdão de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293, n.º 24 e 50.

¹⁰ Gabčíkovo -Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, [1997] I.C.J.

¹¹ Acórdão de 3 de setembro de 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão das Comunidades Europeias, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

¹² Acórdão de 3 de setembro de 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão das Comunidades Europeias, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, n.º 322 a 326; e Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, n.º 16 ss.

¹³ Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, n.º 97 - 102.

¹⁴ “[T]he Solange (German for “as long as”) approach of the BVerfG dates back to 1974 when it first was confronted with the question what domestic courts should do if they are confronted with perceived conflict between EU legislation and German fundamental rights.”

posição seguida pelo Advogado-Geral Póiares Maduro¹⁵, que, no entanto, analisou o problema através de uma “lente europeia-supraconstitucional” (expressão nossa), defendendo que as normas internacionais apenas vigoram no ordenamento jurídico eurocomunitário (Duarte, 2022: 19) se as disposições dos Tratados assim o permitirem¹⁶. O Advogado-Geral, para ilustrar melhor a sua posição, dá o exemplo de que, caso um acordo internacional viole o princípio da cooperação leal, esse mesmo acordo não poderá produzir efeitos jurídicos no ordenamento eurocomunitário¹⁷.

Embora concordemos com a conclusão, tanto do Advogado-Geral, quanto do TJ, parece-nos que a posição do TJ é, apesar de menos fundamentada (Besson, 2009: 252 ss), a mais pacífica, uma vez que não cria um confronto tão direto entre as obrigações internacionais dos Estados-Membros e as “obrigações comunitárias”¹⁸, ressaltando-se, no entanto, o papel do TJUE enquanto último garante dos direitos fundamentais consagrados nos Tratados.

Podemos, portanto, concluir que até na implementação¹⁹ – pela União – de sanções decididas no seio da ONU, o TJUE se arrogou da competência de fiscalização da sua legalidade.

O acórdão anteriormente citado tem ainda bastante relevância para o Direito da União Europeia em geral, pois levou a doutrina a considerar que, na senda do Acórdão *Van Gend and Loos*²⁰, se assistiu à consolidação do Direito da UE enquanto ordem jurídica autónoma face ao Direito Internacional Público (Govaere, 2009: 6 ss)²¹.

3. A legitimidade ativa no contencioso das medidas restritivas

Realizadas as considerações iniciais sobre a matéria substantiva que pode ser fiscalizada pelo TJUE, cabe verificar a legitimidade ativa dos eventuais intervenientes nestes processos.

3.1 A legitimidade ativa dos particulares

O artigo 275.º (2) TFUE permite que o tribunal se pronuncie sobre os recursos interpostos nas condições do artigo 263.º (4) TFUE. Assim, qualquer medida restritiva que tenha como destinatário um determinado indivíduo poderá ser impugnada pelo particular visado nos termos do artigo 263.º (4), 1ª parte, sem que este tenha que realizar qualquer tipo de prova

¹⁵ Conclusões do Advogado-Geral Póiares Maduro apresentadas em 16 de janeiro de 2008, ECLI:EU:C:2008:11, n.º 44 – 46.

¹⁶ Conclusões do Advogado-Geral Póiares Maduro ..., n.º 22 e 23.

¹⁷ Conclusões do Advogado-Geral Póiares Maduro ..., n.º 24.

¹⁸ Conclusões do Advogado-Geral Póiares Maduro ..., n.º 24.

¹⁹ Uma vez que a iniciativa da aplicação das medidas restritivas no caso *Kadi* não partiu da União Europeia.

²⁰ Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

²¹ Vide também: Rangel de Mesquita (2022: 108 ss).

de afetação individual²². Porém, nos casos de medidas restritivas que não visem indivíduos específicos, o particular apenas terá legitimidade ativa se comprovar que o ato lhe diz direta e individualmente respeito²³, ou seja, que lhe atinge em virtude de certas qualidades que lhe são específicas²⁴.

3.2 Legitimidade ativa dos recorrentes privilegiados

Relativamente aos recursos de anulação, previstos no artigo 263.º TFUE, a doutrina costuma apelidar os Estados-Membros, bem como uma parte das instituições europeias, de recorrentes privilegiados dado a sua legitimidade ativa abrangente prevista no terceiro parágrafo do referido artigo 263.º²⁵. No entanto, o artigo 275.º TFUE apenas menciona a competência do TJUE para conhecer dos recursos interpostos por particulares com base no artigo 263.º (4) TFUE. A doutrina que se debruça sobre o artigo 275.º, por sua vez, também se debruça apenas sobre a legitimidade ativa dos particulares, não se debruçando expressamente acerca dos chamados “recorrentes privilegiados” (Duarte, 2017: 60). Em princípio fará sentido que só os particulares tenham legitimidade ativa, dado que os Estados-Membros, não sendo visados pelas medidas restritivas (sem prejuízo de poderem ser sancionados por outros meios), não teriam interesse em impugnar essas medidas restritivas.

Nesse sentido, perguntamos agora: e se uma medida restritiva tiver sido decidida por um órgão incompetente? O que acontece caso tenha havido uma violação de procedimento? Parece-nos que, ainda que faça sentido não atribuir aos “recorrentes privilegiados” a legitimidade para impugnar a legalidade da “substância” das medidas restritivas, fará sentido interpretar o artigo 40.º TUE de forma a atribuir aqueles que aprovam estas medidas, a legitimidade ativa quando estão em causa vícios de procedimento. Esta solução (influenciada por algum objetivismo, admitimos), compaginável com o artigo 263.º (3) TFUE e com o acórdão *OMPI* (em que o Tribunal decidiu que a sua competência se limitava “à verificação do respeito pelas regras processuais e de fundamentação, da exactidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto na apreciação dos factos e de desvio de poder”²⁶), nunca colocaria em causa a exceção de competência do Tribunal em matérias PESC prevista no artigo 24, n.º (2) TUE, pois aquilo que estaria em causa seria o procedimento adotado e não as escolhas políticas realizadas pelos órgãos da União. De qualquer forma, aproveitando uma eventual revisão dos Tratados em breve, defendemos que – sob pena de estarmos a cair no excessivo ativismo judicial, que em certos pontos criticamos – esta alteração em que se atribui aos Estados-Membros e instituições um estatuto próximo dos recorrentes semiprivilegiados em

²² Acórdão de 15 de julho de 1963, *Plaumann & Co./Comissão*, 25-62, ECLI:EU:C:1963:17. Vide também: Rangel de Mesquita (2022: 183).

²³ Acórdão de 15 de julho de 1963, *Plaumann & Co./Comissão*, 25-62, ECLI:EU:C:1963:17; Acórdão de 3 de outubro de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho*, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, n.º 56.

²⁴ Acórdão de 15 de julho de 1963, *Plaumann & Co./Comissão*, 25-62, ECLI:EU:C:1963:17; Acórdão de 1 de abril de 2004, *Jégo-Quéré & Cie SA/Comissão*, C-263/02 P, ECLI:EU:C:2004:210, n.º 45.

²⁵ *Ibid.*, p. 150.

²⁶ Acórdão de 12 de dezembro de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c/ Conselho*, T-228/02, ECLI:EU:T:2006:384, n.º 159.

matéria de contencioso das medidas restritivas deve ser conseguida através de uma revisão dos Tratados.

3.3 Legitimidade ativa de Estados Terceiros

Feita a análise da legitimidade dos Estados-Membros (enquanto recorrentes privilegiados no recurso de anulação) neste tipo de processos, é importante referir que, recentemente, o contencioso das medidas restritivas assistiu a uma evolução da jurisprudência no que toca à legitimidade ativa de Estados terceiros à UE, levando mesmo o Tribunal a reconsiderar a sua posição quanto ao tipo de medidas restritivas passíveis de recurso²⁷.

Em fevereiro de 2018, a Venezuela interpôs, junto do Tribunal Geral (“TG”), um recurso tendo em vista a anulação de diversos atos que impunham medidas restritivas contra si²⁸ na sequência da séria preocupação da UE com a degradação contínua da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos. Este recurso de anulação foi considerado improcedente pelo Tribunal Geral, que apresentou 4 razões principais para justificar essa decisão (Poli: 2022: 1059 ss): *i) as disposições não impunham proibições diretas à República Bolivariana da Venezuela*, pois, quando muito, as disposições impugnadas seriam suscetíveis de ter efeitos indiretos nesta²⁹; *ii) o seu caso não era comparável ao caso *Almaz-Antey/Conselho**³⁰ (cuja medida restritiva visava diretamente uma empresa Estatal na área da defesa, admitindo a legitimidade de empresas públicas³¹); *iii) o Estado não podia ser comparado a um agente comercial comum, dado as suas prerrogativas de poder público*³²; e ainda que *iv) o artigo 263.º deve ser interpretado à luz do direito fundamental da tutela jurisdicional efetiva, pelo que o Estado não tinha legitimidade para recorrer*^{33,34}. Consequentemente, o TG não verificou sequer se, à luz do artigo 263.º TFUE, a República Bolivariana da Venezuela era considerada uma “pessoa singular ou coletiva”³⁵.

Após a decisão do TG, o caso “subiu” ao TJ onde este não só defendeu que o artigo 263.º não excluía a sua legitimidade ativa (ou *locus standi*) mas também que os atos aprovados pela UE lhe afetavam diretamente³⁶. O

²⁷ Vide capítulo 2.1.

²⁸ Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 12.

²⁹ Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 33.

³⁰ Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 35 e 36.

³¹ No mesmo sentido, vide o Acórdão de 29 de janeiro de 2013, Bank Mellat/Conselho, T-496/10, ECLI:EU:T:2013:39.

³² Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 37.

³³ Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 33 – 51.

³⁴ Sublinhado nosso.

³⁵ Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, n.º 23 e 56; vide também: Lonardo, Ruiz Cairó (2022: 116).

³⁶ Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 25 e 54 ss..

Advogado-Geral, por sua vez, defendeu que a Venezuela tinha legitimidade ativa com base em acórdãos anteriores que atribuíam legitimidade (a nível processual) a Estados terceiros (em matérias distintas das medidas restritivas) ou até mesmo a entidades desprovidas de personalidade jurídica³⁷. O Conselho, em sentido contrário, defendeu que conferir legitimidade ativa a Estados terceiros limitaria indevidamente a União na condução das suas políticas e das suas relações internacionais (nomeadamente prejudicando as relações com os parceiros internacionais)³⁸. A Comissão, adotando uma posição (tradicionalmente) mais europeísta considerou que, se os Estados terceiros decidem submeter estes diferendos ao TJUE ao invés de os submeter a outros meios de resolução de litígios internacionais, então não haveria motivo para negar legitimidade a estes sujeitos de Direito Internacional³⁹.

Em 2021, o TJ recorreu ao acórdão *PKK*, mencionado pelo Advogado-Geral, que conferia legitimidade a uma entidade sem personalidade jurídica⁴⁰ para fundamentar a legitimidade ativa da Venezuela. Além disso, quanto à tutela jurisdicional efetiva, o Tribunal referiu que “uma interpretação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, à luz dos princípios da fiscalização jurisdicional efetiva e do Estado de direito, **milita a favor de considerar que um Estado terceiro deve ter legitimidade ativa, enquanto «pessoa coletiva» na aceção do artigo 263.º**⁴¹, quarto parágrafo, TFUE, quando estão preenchidas as outras condições previstas nesta disposição. Com efeito, tal pessoa coletiva de direito internacional público é tão suscetível como outra pessoa ou entidade de ser afetada negativamente nos seus direitos ou interesses por um ato da União e deve, assim, poder, no respeito dessas condições, pedir a anulação desse ato”⁴², referindo que o facto de a União não poder recorrer contra Estados terceiros nos tribunais destes, não pode colocar em causa o respeito pelo Estado de Direito, ao qual a União está sujeita⁴³.

Quanto ao argumento do TG de que a Venezuela era apenas afetada indiretamente, o TJ discordou da primeira instância, referindo que as medidas restritivas constituem verdadeiros obstáculos que impedem a aquisição de produtos e serviços provenientes da União Europeia por parte do Governo, dos organismos públicos, das empresas ou das agências da Venezuela, ou ainda de qualquer pessoa ou entidade que atue em seu nome ou sob a sua direção⁴⁴. Com esta decisão, o TJ “devolveu” o caso ao TG para decidir do mérito.

³⁷ Conclusões do Advogado-Geral G. Hogan apresentadas em 20 de janeiro de 2021, ECLI:EU:C:2021:37, n.º 76 - 82.

³⁸ Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 29.

³⁹ Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 38 e 39.

⁴⁰ Acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho, C-229/05 P, ECLI:EU:C:2007:32.

⁴¹ Sublinhado nosso.

⁴² Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 50.

⁴³ Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 51 e 52.

⁴⁴ Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, n.º 69.

Em 2023, o caso voltou à Grande Secção do Tribunal Geral, que decidiu novamente contra o Estado Venezuelano, baseando-se no facto das medidas restritivas consubstanciarem uma opção política da União Europeia e que apenas ao Conselho compete a discricionariedade de negociação e aplicação das mesmas⁴⁵, só as podendo desafiar em casos de erro manifesto de apreciação dos factos⁴⁶. Apesar dos argumentos da Venezuela, o TG também não considerou que havia uma violação do Projeto de artigos sobre a responsabilidade do Estado por atos internacionalmente ilícitos (“ARSIWA”), nem da Carta das Nações Unidas, pois a natureza das medidas restritivas era distinta das sanções dos instrumentos mencionados⁴⁷, além de que não era violado nenhum princípio geral de Direito Internacional Público.

Finalizando este acórdão que foi verdadeiramente revolucionário - e daí merecer um estudo mais aprofundado -, temos a dizer que concordamos com as conclusões do Tribunal Geral. Efetivamente, as medidas restritivas previstas nos Tratados são, essencialmente, decisões políticas cuja discricionariedade está atribuída ao Conselho. Com base neste argumento, discordamos do argumento do TJ no qual se defende a legitimidade ativa de Estados terceiros⁴⁸. Parece-nos contraditório uma jurisprudência praticamente constante nos acórdãos *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* e *Rosneft*⁴⁹, em que é negada a competência do TJUE relativamente à fiscalização das medidas restritivas objetivas, que acaba por posteriormente ser alterada radicalmente com o caso da Venezuela, comparando-se um Estado com poderes de soberania a grupos de pessoas sem personalidade jurídica. Além disso, consideramos que o método mais indicado para resolver este tipo de disputas seria o Tribunal Internacional de Justiça⁵⁰ (“TIJ”), como aconteceu no referido caso *Gabčíkovo-Nagymaros* entre a Hungria e a Eslováquia relativamente à interpretação de medidas restritivas enquanto contramedidas⁵¹, até porque o artigo 12.º ARSIWA (o qual procura delimitar a legalidade das sanções) não restringe as obrigações dos Estados às normas constantes de Tratados (sendo esse um dos pontos de discussão no acórdão de *Venezuela c. Conselho*⁵²). Neste último Tribunal (TIJ) também nem se chegaria a colocar a questão de reciprocidade mencionada pelo TJ, uma vez que não se geraria a falta de igualdade de armas que, contrariamente ao entendimento do TJ,

⁴⁵ Acórdão de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, n.º 42.

⁴⁶ Acórdão de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, n.º 80 - 81.

⁴⁷ Acórdão de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, n.º 90 - 98.

⁴⁸ Concordamos, porém, com a posição do TG em atribuir legitimidade ativa a empresas Estatais ou com participação Estatal, uma vez que estas se comportam como entidades privadas e não têm as prerrogativas de poder de Estados soberanos.

⁴⁹ Vide Capítulo 3.4.

⁵⁰ Através de uma ação contra os Estados-Membros da UE.

⁵¹ *Gabčíkovo -Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, [1997] I.C.J. Reports 7, para. 83 e 84; vide também o acórdão *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, [1980] I.C.J. Reports, sobre a legalidade de contramedidas reguladas pelo Direito Internacional Público.

⁵² Acórdão de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, n.º 91.

acreditamos existir no caso de se estender a legitimidade ativa do artigo 263.º TFUE a Estados terceiros autoritários.

Consideramos ainda que este entendimento coloca em causa a competência política do Conselho. Se é verdade que um particular, como veremos adiante, pode impugnar os elementos utilizado pelo Conselho para decidir pela aplicação de sanções, não fará sentido, por exemplo, termos o TJUE a decidir sobre os argumentos utilizados para sancionar determinados Estados, sendo estes, geralmente, argumentos de natureza política.

3.4 Sanções e o diálogo juiz a juiz

O tipo de fiscalização referido até agora reveste a forma de recurso de anulação, mas teceremos umas breves considerações sobre a anulação de medidas restritivas no âmbito das questões prejudiciais. No caso *Rosneft*⁵³, o Tribunal admitiu a fiscalização da legalidade das sanções através do procedimento de colocação de questões prejudiciais (artigo 267.º TFUE). Neste caso, foi pedido ao Tribunal que se pronunciasse tanto em relação aos atos adotados pela UE em função das ações da Rússia que desestabilizavam a situação na Ucrânia. Confrontado com a questão prejudicial, o Advogado-Geral considerou que o TJUE tinha competência para fiscalizar, em sede de questões prejudiciais, a legalidade dos atos em causa⁵⁴. O Tribunal concordou com a conclusão do Advogado-Geral, fundamentando esta competência através da existência de um contencioso da União Europeia assente num sistema completo de vias de recurso e meios processuais ao dispor dos particulares para contestarem os atos adotados contra eles⁵⁵. O Tribunal utiliza também como fundamento o facto de que, sendo a PESC uma área integrante do Direito da União Europeia, também ela está sujeita aos princípios da União, nomeadamente a tutela jurisdicional efetiva⁵⁶ (van Elsuwege, 2017). Além disso, o acórdão aproveita também para descartar a interpretação de que o artigo 275.º TFUE apresenta o único meio contencioso para fiscalizar as medidas restritivas adotadas no âmbito da PESC. Segundo o Tribunal de Justiça, o artigo 275.º serve apenas para delimitar a competência do tribunal em matérias PESC⁵⁷, não impedindo, portanto, a colocação de questões prejudiciais sobre a legalidade de sanções num diálogo “juiz a juiz” (Rangel de Mesquita, 2022: 168).

Alguma doutrina tem, no entanto, demonstrando alguma preocupação relativamente à potenciação de *forum shopping* vertical decorrente da jurisprudência *Rosneft*, na medida em que o particular interessado em impugnar uma sanção poderia decidir se recorrer diretamente ao TJ através do pedido, ao juiz nacional, da colocação de uma questão prejudicial (ainda que a decisão de colocar, ou não, a questão prejudicial, seja sempre competência exclusiva do juiz nacional), ou então impugnando a sanção por via do artigo 263.º TFUE em primeira instância no Tribunal Geral (Butler, 2017: 685 ss).

⁵³ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

⁵⁴ Conclusões do Advogado-Geral M. Wathelet, apresentadas em 31 de maio de 2016, ECLI:EU:C:2016:381, n.º 92.

⁵⁵ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 67.

⁵⁶ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 72 e 73.

⁵⁷ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 70.

4. O controlo substantivo das medidas restritivas no contencioso de anulação

4.1 A necessidade de fundamentação das medidas restritivas

Segundo o TJUE, na adoção de atos lesivos contra particulares, a UE está obrigada a fundamentar a sua decisão, tendo esta fundamentação uma dupla função: fornecer ao lesado uma indicação suficiente para saber se o ato é fundado ou se enferma de um vício que permita impugnar a sua validade perante o juiz da União e, por outro lado, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato⁵⁸. O dever de fundamentação⁵⁹, a nível formal, será fácil de satisfazer dada a discricionariedade de que goza o Conselho quando decide adotar medidas restritivas, não sendo o mesmo verdade a nível substantivo, dado que entraremos numa fronteira ténue entre as decisões políticas do Conselho e, por outro lado, a apreciação dos fundamentos *per se* pelo tribunal (Lonardo, 2023: 15 ss). Este dever de fundamentação, no entanto, acontece com a aprovação do ato e não antes do mesmo ser aprovado, dado que se reconhece que, para que as *smart-sanctions* sejam efetivas, é necessário um certo “efeito surpresa” (Fragoso Martins, 2018: 47).

4.2 O juízo de proporcionalidade

Enquanto união de Direito, a UE está, nos termos do artigo 5.º, n.º 4 TUE, sujeita ao princípio da proporcionalidade. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça referiu que, embora certos direitos fundamentais não sejam prerrogativas absolutas, sendo passíveis de limitações, havendo um grau elevado de discricionariedade resultantes em opções de natureza política, social e económica, o carácter manifestamente inadequado de uma medida adotada no âmbito da implementação de medidas restritivas pode afetar a legalidade de tal medida⁶⁰, levando a que uma medida restritiva desproporcional seja anulada por via do artigo 263.º TFUE. A doutrina estrangeira considera que esta aplicação restrita do princípio da proporcionalidade é uma manifestação da articulação entre os princípios da competência por atribuição, equilíbrio de poderes e proteção das liberdades individuais, dado que a discricionariedade do Conselho dependerá da base legal de que se decidir munir⁶¹. Assim, enquanto que em certas matérias fora do âmbito PESC o Conselho é expressamente limitado pelos Tratados, como é o caso dos artigos 65.º ou 72.º TFUE, no âmbito da PESC, o Conselho tem liberdade para decidir qual a melhor forma de atingir os seus objetivos⁶² (da mesma forma que tem, consideravelmente, uma maior liberdade a definir quais são esses objetivos). Um exemplo prático deste juízo realizado pelo Tribunal pode ser encontrado no caso *Rosneft*, em que o tribunal refere um “nexo de razoabilidade” que considera adequado o facto de as medidas

⁵⁸ Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Conselho/Bank Mellat, C-176/13 P, ECLI:EU:C:2016:96, n.º 74 ss..

⁵⁹ Não obstante o direito de defesa do sujeito sancionado, o Tribunal é claro a mencionar que o mesmo não é comparável aos direitos de defesa a nível criminal, pois as medidas restritivas aplicadas não têm natureza penal. Neste sentido, vide o Acórdão de 19 de maio de 2010, Tay Za/Conselho, T-181/08, ECLI:EU:T:2010:209, n.º 182 - 184.

⁶⁰ Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, ECLI:EU:C:2013:776, n.º 120 ss..

⁶¹ Lonardo (2023: 16 ss), fazendo referência a Lenaerts e Gutierrez Fons.

⁶² *Ibidem*.

adotadas visarem uma empresa detida maioritariamente pelo Governo Russo num setor fulcral (petrolífera), considerando ainda que não havia uma intervenção desmedida e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos da visada⁶³, pelo que o ato não foi anulado.

Realizando um juízo de autocontenção, de salutar, o Tribunal evita, assim, imiscuir-se no plano das opções políticas, deixando, porém, alguma margem (bastante reduzida) para que o visado pelas sanções possa impugnar a proporcionalidade das mesmas. Assim, tendo por base o equilíbrio de poderes, bem como o princípio da competência por atribuição, concordamos com a leitura restrita realizada pelo TJ. No entanto, é importante realçar que o Tribunal não deverá “cair na tentação” de tornar mais abrangente o conceito de “manifestamente desproporcional”, sob pena de acabar a realizar juízos predominantemente políticos ao invés de realizar a sua função principal, que é a de realizar o controlo jurisdicional.

4.3 Fundamento das medidas restritivas: Uma presunção ilidível

Continuando o estudo das “armas” que podem ser utilizadas para a anulação de sanções, é importante referir, que, segundo a jurisprudência do TJUE no caso *Kadi*, é exigido ao juiz da União, por via do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que este assegure que a decisão de inscrever um determinado sujeito na lista de *smart-sanctions* assenta numa base factualmente sólida⁶⁴. Ou seja, se um determinado facto for utilizado como justificação para adotar medidas restritivas relativamente a uma certa pessoa, o visado pelas medidas poderá recorrer ao juiz europeu para contestar a veracidade ou atualidade desse facto, cabendo, na medida do possível, ao órgão que decidiu aplicar as medidas, a prova de que os factos invocados têm fundamento⁶⁵. Sem fundamentação, o Tribunal anulará a medida restritiva, como veremos.

Os factos invocados como fundamento, por outro lado, poderão traduzir-se em diversas conexões consideradas relevantes pelo Conselho, como por exemplo: no caso de uma empresa, a sua detenção por um Estado que está a ser sancionado; no caso de particulares, poderá estar em causa a sua profissão, relevância em determinado setor ou até mesmo laços familiares. Neste sentido, no supramencionado acórdão *Kadi*⁶⁶, o visado, logrando demonstrar que não tinha qualquer envolvimento, conseguiu que as medidas restritivas contra si adotadas fossem levantadas.

Outro problema prende-se com saber se, sendo comprovado um determinado facto utilizado pelo Conselho para estabelecer a aplicação de

⁶³ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 147 ss.; vide também o Acórdão de 30 de junho de 1996, *Bosphorus*, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312, n.º 21 – 27.

⁶⁴ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Comissão e o./Kadi*, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, n.º 119.

⁶⁵ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Comissão e o./Kadi*, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, n.º 120 ss.; o Tribunal de Justiça considerou, no entanto, que caso seja “impossível à autoridade competente da União aceder ao pedido do juiz da União, este último deve, então, basear-se apenas nos elementos que lhe foram comunicados [...] as indicações contidas na exposição de motivos apresentada pelo comité de sanções, as observações e os elementos ilibatórios eventualmente apresentados pela pessoa em causa, bem como a resposta da autoridade competente da União a estas observações” (n.º 123).

⁶⁶ Vide Capítulo 2.1.

sanções a uma determinada pessoa, esse mesmo facto – em si – pode justificar a aplicação da sanção. Ou seja, se o facto utilizado é adequado a produzir o objetivo que prossegue. Neste âmbito, o TJUE criou um **grau de presunção cujo ónus da prova será mais ou menos exigente consoante o facto utilizado para a fundamentação**⁶⁷. Assim, enquanto que no caso de uma empresa petrolífera detida por um Estado sancionado, o Conselho não tem qualquer dever de demonstrar a ligação entre a mesma e o Estado sancionado⁶⁸, um particular que exerça ou tenha exercido um cargo público poderá desafiar as sanções se demonstrar que não existe um vínculo entre si e o objeto das sanções, como, por exemplo, no caso de ligações à elite russa, que apoia um regime sancionado pela UE, como aconteceu no caso *Ovsyannikov/Conselho* relativo à anexação do território ucraniano pela Federação Russa⁶⁹. O argumento relativo à influência dos particulares dentro de um determinado regime e os “interesses comuns” tem sido bastante utilizado pelo Conselho, sendo que no recente Acórdão *Bazhaev/Conselho*⁷⁰, de setembro de 2024, o Tribunal Geral considerou que o facto de um empresário russo ter realizado negócios com a *VEB.RF*, uma empresa estatal russa de investimentos – cujo Presidente receberia ordens do Presidente da Federação Russa –, constituía uma “associação suficiente” ao regime russo, apesar do visado argumentar que já não era Presidente do Conselho de Administração da *Russian Platinum*, que realizou os supramencionados negócios com a *VEB.RF*⁷¹. O TG considerou, no entanto, que por a *VEB.RF* gerar uma fonte significativa de receitas para o governo russo (consolidando, através do contrato, a posição da Rússia na indústria de extração mineira⁷²) e pelo facto do senhor *Bazhaev* ainda se manter como acionista maioritário da *Russian Platinum*, as medidas restritivas deviam ser mantidas⁷³.

O Tribunal tem entendido também que os meros laços familiares não consubstanciam um argumento forte o suficiente para justificar a aplicação de medidas restritivas a uma determinada pessoa⁷⁴. Assim, ainda que a existência de laços familiares de um indivíduo em relação a outro possa ser utilizado pelo Conselho como um ponto de partida para decidir pela aplicação de medidas restritivas, a prova de que um desses sujeitos não beneficia do paradigma que está a ser sancionado, poderá levar à anulação da medida restritiva nos termos do artigo 263.º TFUE. Foi este o entendimento que o TJUE seguiu no caso *Mazepin*, em que o Tribunal decidiu que um piloto que teve como principal patrocinador uma empresa russa administrada pelo seu pai deveria ser retirado da lista de destinatários das sanções, uma vez que o contrato entre o autor do recurso de anulação

⁶⁷ Lonardo, 2023: 19 ss.

⁶⁸ Acórdão de 28 de março de 2017, *Rosneft*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, n.º 147.

⁶⁹ Acórdão de 26 de outubro de 2022, *Ovsyannikov/Conselho*, T-714/20, ECLI:EU:T:2022:674, n.º 94 – 100.

⁷⁰ Acórdão de 11 de setembro de 2024, *Bazhaev/Conselho*, T-362/22, ECLI:EU:T:2024:603.

⁷¹ Acórdão de 11 de setembro de 2024, *Bazhaev/Conselho*, T-362/22, ECLI:EU:T:2024:603, n.º 131 – 137 e 142.

⁷² Acórdão de 11 de setembro de 2024, *Bazhaev/Conselho*, T-362/22, ECLI:EU:T:2024:603, n.º 141.

⁷³ Acórdão de 11 de setembro de 2024, *Bazhaev/Conselho*, T-362/22, ECLI:EU:T:2024:603, n.º 142 – 144.

⁷⁴ Acórdão de 1 de março de 2023, *Nikita Dmitrievich Mazepin/Conselho*, T-743/22 R, não publicado, ECLI:EU:T:2023:102.

e a empresa russa já tinha cessado e o Conselho não conseguiu demonstrar que o autor ainda mantinha contacto e beneficiava da posição de influência do seu progenitor⁷⁵. Também no caso *Prigozhina*⁷⁶, o TJUE considerou que o vínculo familiar, por si só, não poderia justificar as sanções à mãe de Yevgeny Prigozhin – uma figura de influência na Rússia (até ao seu falecimento) –, uma vez que não só a senhora Prigozhina já não tinha ligações às empresas mencionadas pelo Conselho, mas também não foi provado um **vínculo de interesses comuns**, decorrente de relações económicas e de capitais, entre estas duas pessoas⁷⁷. Ainda no referido acórdão, o Tribunal realizou uma consideração que consideramos pertinente: ainda que possam não haver os mencionados interesses comuns decorrentes de relações económicas e de capitais, os visados pelas medidas poderão tentar exercer a sua influência junto daqueles que lhes são mais próximos, de forma a contornar as sanções⁷⁸. No entanto, não tendo sido esse o fundamento para colocar a senhora Prigozhina na lista de destinatários das sanções, o tribunal decidiu a favor da autora⁷⁹. Esta decisão, apesar daquilo que se possa vir a pensar, não se traduz numa tolerância da União relativamente à tentativa de contornar as sanções, pois já existem mecanismos próprios para evitar esses comportamentos⁸⁰.

Por fim, temos ainda uma outra consideração a fazer: embora nestes casos exista uma presunção da existência de um vínculo de interesses comuns, poderá ser mais difícil resolver uma situação em que o Conselho decida aplicar sanções aos familiares de um determinado indivíduo para pressionar esse mesmo indivíduo, pois tal poderá resultar num choque entre o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e uma decisão política, tomada pelo Conselho, que este considerou adequada para prosseguir os objetivos da PESC.

4.4 RT France: Sanções ou um atentado à liberdade de expressão?

Em 2022 foi ainda discutida a legalidade da proibição de difusão audiovisual da RT (uma empresa audiovisual) em toda a União Europeia, dado que grande parte do seu orçamento provinha do Orçamento de Estado Russo, cujo Governo levou a cabo uma campanha de propaganda para criar suporte à anexação do território ucraniano pela Rússia⁸¹. Após ter estabelecido a competência do Conselho para adotar esta medida⁸², o

⁷⁵ Acórdão de 1 de março de 2023, Nikita Dmitrievich Mazepin/Conselho, T-743/22 R, não publicado, ECLI:EU:T:2023:102, n.º 51 – 61 e 95 – 100.

⁷⁶ Acórdão de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104.

⁷⁷ Acórdão de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104, n.º 84 – 102.

⁷⁸ Acórdão de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104, n.º 103.

⁷⁹ Acórdão de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104, n.º 105 e 106.

⁸⁰ Vide Diretiva (UE) 2024/1226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União e que altera a Diretiva (UE) 2018/1673.

⁸¹ Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 2.

⁸² Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 59 ss.

Tribunal recorreu à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (“TEDH”) para estabelecer os critérios que justificam uma restrição ao direito fundamental da liberdade de expressão e informação, previsto no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Os quatro critérios enumerados foram, portanto, *i) a restrição deve dispor de uma base legal para esse fim, ii) a limitação em causa deve respeitar o conteúdo essencial da liberdade de expressão, iii) deve corresponder efetivamente a um objetivo de interesse geral, iv) a limitação em causa deve ser proporcionada*⁸³.

Tendo já sido discutidas as questões relativas à base legal destas medidas, passaremos a analisar os restantes critérios utilizados pelo Tribunal. Assim, quanto ao segundo critério, o TJUE considerou-o preenchido, uma vez que a proibição de difusão era apenas temporária e não impedia a RT France de difundir os seus programas aos países francófonos fora da UE⁸⁴. Além disso, considerou também relevante o facto de esta medida não consubstanciar uma proibição à realização de pesquisas e entrevistas pela RT⁸⁵. Em relação ao terceiro critério, o TJUE referiu um duplo objetivo prosseguido pelo Conselho: o de travar a campanha de desinformação, levada a cabo pela Rússia e o de sancionar o regime russo devido à agressão à Ucrânia⁸⁶. Finalmente, quanto ao quarto critério, tendo sido provado que a RT estava sob o controlo permanente dos dirigentes da Federação Russa, e que outras medidas menos lesivas não conseguiriam atingir os objetivos prosseguidos pelo Conselho, eram justificadas as medidas restritivas adotadas⁸⁷.

Consideramos que o Tribunal, sendo confrontado com o presente recurso de anulação, entrou numa discussão bastante delicada. Invertendo os papéis, se a Federação Russa proibisse (como proíbe) os canais ocidentais televisivos e de radiodifusão, a mesma seria criticada por restringir a liberdade de expressão e de imprensa⁸⁸. De forma a salvaguardar os direitos fundamentais consagrados pela Carta de um precedente perigoso, defendemos que deve ser feita uma distinção: Se as sanções tiverem sido aprovadas com base numa fundamentação estritamente político-económica (sancionar uma empresa com ligações a um regime sancionado pela UE, atingindo-a financeiramente), poderá ser aceite uma restrição temporária do direito previsto no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Porém, se as sanções tiverem como fundamento principal o tipo de conteúdo transmitido pelo canal televisivo, defendemos que, desde que provada a veracidade dos factos apresentados pela mesma (admitindo, no entanto, que esta prova possa ser quase impossível), as sanções contra essa empresa devem ser levantadas.

⁸³ Os 4 pressupostos podem ser verificados no Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 145 ss.

⁸⁴ Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 156, 159 e 225.

⁸⁵ Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 155 ss.

⁸⁶ Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 160 ss.

⁸⁷ Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 191 - 215.

⁸⁸ Comparando as duas realidades e criticando também esta decisão do Tribunal vide: Lanceiro (2023: 112-114).

7. Conclusão

Apesar do ativismo judicial característico do TJUE, esta instituição da União tem sido mais contida quando estão em causa matérias PESC. Tal é compreensível e desejável, dado que muitas vezes a adoção de medidas restritivas interliga-se com escolhas políticas pertencentes a outras instituições. O papel do tribunal deve, portanto, ser mais restrito de forma a não cair em eventuais usurpações de poder. No entanto, esta separação não pode colocar em causa a tutela jurisdicional efetiva, corolário de um Estado de Direito Democrático, que, no âmbito europeu se caracteriza por um sistema de efetivas vias de recurso⁸⁹. O recurso de anulação, previsto no artigo 263.º TFUE, bem como a anulação de atos da União através da propositura de questões prejudiciais, deverão, assim, continuar a ser aplicados tendo em conta critérios preferencialmente jurídicos, baseados na letra da lei e na aplicação de princípios gerais de direito (como acontece noutras áreas, que não a aplicação de sanções). Aliás, a possibilidade de garantir estes dois métodos - artigos 263.º e 267.º TFUE - para fiscalização da legalidade das medidas restritivas é, em nossa opinião, uma forma de assegurar uma complementaridade de meios de defesa aos destinatários destas, possibilitando a sua impugnação indireta, por via dos tribunais nacionais, ou direta, junto do tribunal do Luxemburgo.

Concretizando ainda os meios de reação dos destinatários das medidas restritivas, defendemos que estes deverão ter sempre a possibilidade de impugnar essas medidas, tal como decorre do quarto parágrafo do artigo 263.º TFUE, pois só assim se garantirá a tutela jurisdicional efetiva, no que toca, entre outros, a casos de falta de fundamentação, erro sobre o destinatário, errada apreciação dos vínculos de interesses comuns ou violação do princípio da proporcionalidade (sem prejuízo da nossa crítica ao juízo do TJ no caso *RT France*).

Devem também as instituições da União ter um papel mais relevante na defesa das suas atribuições em matéria de sanções - como sugerimos anteriormente -, prevenindo a adoção de atos viciados em incompetência. Por outro lado, e ainda no plano institucional, reforçamos a nossa concordância com a interpretação realizada pelo TG no caso *Venezuela c. Conselho*, relativamente à legitimidade ativa de Estados terceiros à UE, de forma a evitar uma situação conflituante entre os poderes políticos do Conselho e o poder judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia. Neste último ponto, admitimos, porém, que o controlo que foi realizado posteriormente à “resposta” do TJ continua, ainda, assim, a servir de fundamento quase impossível de se impugnar, na medida em que dificilmente serão impugnáveis decisões englobadas na discricionariedade política dos decisores da União, além de que, também dificilmente, se verificará um erro manifesto aquando da aplicação de sanções pelo Conselho a Estados terceiros, que desafie esta mesma discricionariedade⁹⁰.

Concluimos, por fim, em defesa de uma leitura da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia enquanto guia da competência do Tribunal nas matérias PESC (Butler, 2017: 691), sendo esta o fiel da balança (da justiça europeia) entre os direitos dos particulares e a política da União. Se é

⁸⁹ Acórdão de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento Europeu*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, n.º 23.

⁹⁰ Argumento utilizado no Acórdão de 13 de setembro de 2023, *Venezuela/Conselho*, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529, n.º 80 - 81.

verdade que a política de sanções, tal como a conjuntura internacional, é bastante volátil, também é verdade que – como demonstrado ao longo deste artigo – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, impõe à União um dever de garantir que os particulares tenham meios para se defenderem de medidas restritivas que lhes tenham sido erradamente aplicadas, independentemente do contexto político em que foram adotadas.

8. Referências

Monografias e outros textos:

Butler G. The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy. *European Constitutional Law Review*. Vol. 13, Issue 4; 2017. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/coming-of-age-of-the-courts-jurisdiction-in-the-common-foreign-and-security-policy/D499B75019265F5E102FF6F5F3847C32>

Avbelj M, Roth-Isigkeit D. The UN, the EU, and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation. *German Law Journal*. Vol. 17, N.º 02; 2016. Publicado online pela Cambridge University Press, disponível em <https://doi.org/10.1017/S2071832200019726>

Besson S. European Legal Pluralism after Kadi. *European Constitutional Law Review*. Vol. 5, no. 2; 2009. Publicado online pela Cambridge University Press, disponível em <https://doi.org/10.1017/S1574019609002375>

Chelmers D, et al.. *European Union Law Texts and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press; 2006

Eckes C. Constitutionalising the EU Foreign and Security Policy. *Verfassungsblog*; 2020. Disponível em <https://verfassungsblog.de/constitutionalising-the-eu-foreign-and-security-policy/>

Finelli F. Countering circumvention of restrictive measures: The EU response. *Common Market Law Review*, 60; 2023. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/60.3/COLA2023050;>

Fragoso Martins P. Medidas restritivas e a luta contra o terrorismo na EU. e-Publica, Vol. 5, N.º 2; 2018. Disponível em <https://e-publica.pt/article/34360.pdf>

Govaere I. The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order. *Research Papers in Law/Cahiers juridiques* No 1/2009. *European Legal Studies/Etudes Européennes Juridique*, College of Europe

Lanceiro RT. The EU use of restrictive measures as a response to the War on Ukraine – a brief overview. e-Publica, Vol. 10, N.º 1; 2023. Disponível em <https://e-publica.pt/article/75335-the-eu-use-of-restrictive-measures-as-a-response-to-the-war-on-ukraine-a-brief-overview>

Lavranos N. The CJEU – German Constitutional Court Debate and Impact on Achmea and the Termination Agreement, *Kluwer Arbitration Blog*. 2020. Disponível em <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/05/21/the-cjeu->

[german-constitutional-court-debate-and-impact-on-achmea-and-the-termination-agreement/](#)

Lonardo L, Ruiz Cairó E. The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures; 2022. Publicado online pela Cambridge University Press, disponível em <https://doi.org/10.1017/S1574019622000025>

Lonardo L. Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy. In Cambridge Book of European Legal Studies; 2023. Publicado online pela Cambridge University Press, disponível em <https://doi.org/10.1017/cel.2023.11>

Duarte ML. Direito da União Europeia - Lições Desenvolvidas. Lisboa: AAFDL; 2022

Duarte ML. Direito do Contencioso da União Europeia. Lisboa: AAFDL; 2017

Koutrakos P. Judicial Review in the EU's Common Foreign And Security Policy. International and Comparative Law Quarterly. Vol. 67, Issue 1; 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S0020589317000380>

Poli S. The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the Common Foreign and Security Policy. Common Market Law Review. Volume 59, Issue 4; 2022. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/59.4/COLA2022072>

Rangel de Mesquita MJ. Introdução ao Contencioso da União Europeia. 4ª ed., Coimbra: Almedina; 2022

Van Elsuwege P. Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case. VerfBlog; 2017. Disponível em <https://verfassungsblog.de/judicial-review-of-the-eus-common-foreign-and-security-policy-lessons-from-the-rosneft-case/>

Acórdãos Consultados:

TJUE

- Acórdão de 11 de setembro de 2024, Bazhaev/Conselho, T-362/22, ECLI:EU:T:2024:603;

- Acórdão de 13 de setembro de 2023, Venezuela/Conselho, T-65/18 RENV, ECLI:EU:T:2023:529;

- Acórdão de 8 de março de 2023, Prigozhina/Conselho, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104;

- Acórdão de 1 de março de 2023, Nikita Dmitrievich Mazepin/Conselho, T-743/22 R, não publicado, ECLI:EU:T:2023:102;

- Acórdão de 26 de outubro de 2022, Ovsyannikov/Conselho, T-714/20, ECLI:EU:T:2022:674;

- Acórdão de 27 de julho de 2022, RT France/Conselho, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483;

Acórdão de 22 de junho de 2021, Venezuela/Conselho, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507;

- Acórdão de 20 de setembro de 2019, Venezuela/Conselho, T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649;
- Acórdão Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236;
- Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Mahmoud Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, ECLI:EU:T:2016:86;
- Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Conselho/Bank Mellat, C-176/13 P, ECLI:EU:C:2016:96;
- Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, ECLI:EU:C:2013:776;
- Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625;
- Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, ECLI:EU:C:2013:518;
- Acórdão de 29 de janeiro de 2013, Bank Mellat/Conselho, T-496/10, ECLI:EU:T:2013:39;
- Acórdão de 19 de maio de 2010, Tay Za/Conselho, T-181/08, ECLI:EU:T:2010:209;
- Acórdão de 3 de setembro de 2008, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão das Comunidades Europeias, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461;
- Acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho, C-229/05 P, ECLI:EU:C:2007:32;
- Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c/ Conselho, T-228/02, ECLI:EU:T:2006:384,
- Acórdão de 1 de abril de 2004, Jégo-Quéré & Cie SA/Comissão, C-263/02 P, ECLI:EU:C:2004:210;
- Acórdão de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293;
- Acórdão de 30 de junho de 1996, Bosphorus, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312;
- Acórdão de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento Europeu, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166;
- Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann & Co./Comissão, 25-62, ECLI:EU:C:1963:17
- Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1;

Conclusões do Advogado-Geral

- Conclusões do Advogado-Geral G. Hogan apresentadas em 20 de janeiro de 2021, ECLI:EU:C:2021:37;
- Conclusões do Advogado-Geral M. Wathelet, apresentadas em 31 de maio de 2016, ECLI:EU:C:2016:381;

- Conclusões do Advogado-Geral Poiares Maduro apresentadas em 16 de janeiro de 2008, ECLI:EU:C:2008:11;

TIJ:

- *Gabčíkovo -Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment*, [1997] I.C.J.;

- *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgement*, [1980] I.C.J.;

Materiais online das instituições europeias:

- https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_tribunal_2022_en.pdf
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/different-types/>

Outros materiais online:

- https://www.icao.int/Meetings/a41/Documents/WP/wp_329_en.pdf

ⁱ Mestrando em Direito e Ciência Jurídica na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Artigo desenvolvido no âmbito da disciplina de Contencioso da União Europeia durante a Licenciatura em Direito na mesma Faculdade, cujas aulas práticas foram asseguradas pelo Professor Doutor Rui Tavares Lanceiro e a Regência pela Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, que sugeriu a publicação do trabalho (posteriormente revisto).