DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
29 de Junho de 1994 *

No processo C-120/94 R,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Timmermans, director-geral adjunto do Serviço Jurídico, Van Raepenbusch e E. Buissart, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de G. Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

requerente,

contra

República Helénica, representada por G. Kranidiotis, secretário-geral para o Contencioso Comunitário no Ministério dos Negócios Estrangeiros, K. Ioannou, V. Skouris e S. Perrakis, professores universitários, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

requerida,

que tem por objecto um pedido de medidas provisórias destinado a fazer ordenar à República Helénica a suspensão, até que seja proferida decisão no processo principal, das medidas por ela adoptadas em 16 de Fevereiro de 1994 contra a antiga república jugoslava da Macedónia,

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (relator), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por requerimento que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Abril de 1994, a Comissão das Comunidades Europeias apresentou, ao abrigo do artigo 225.°, segundo parágrafo, do Tratado CE, um recurso destinado a obter a declaração de que a República Helénica fez uma utilização abusiva dos poderes previstos no artigo 224.° do Tratado CE, para justificar as medidas unilaterais por ela adoptadas em 16 de Fevereiro de 1994, destinadas a proibir o comércio, especialmente via porto de Tessalónica, dos produtos originários, provenientes ou com destino à antiga república jugoslava da Macedónia, bem como a importação para a Grécia de produtos originários ou provenientes desta República, e de que, ao assim proceder, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 113.° do Tratado CE bem como do regime comum aplicável às exportações, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 2603/69 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1969 (JO L 324, p. 25; EE 11 F1 p. 60), do regime comum aplicável às importações, definido pelo Regulamento (CEE) n.° 288/82 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1982 (JO L 35, p. 1; EE 11 F15 p. 176), do regime aplicável às importações na Comunidade de produtos originários da República da Bósnia-Herzegovina, da República da Croácia, da República Eslovena e da antiga república jugoslava da Macedónia, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.° 3698/93 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993 (JO L 344, p. 1), e do regime do trânsito comunitário, definido pelo

Regulamento (CEE) n.° 2726/90 do Conselho, de 17 de Setembro de 1990 (JO L 262, p. 1).

2 Por requerimento separado, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça na mesma data, a Comissão requereu, ao abrigo do artigo 186.° do Tratado e do artigo 83.° do Regulamento de Processo, que o Tribunal ordenasse à República Helénica a suspensão, até que seja proferida decisão no processo principal, das medidas por ela adoptadas em 16 de Fevereiro de 1994 contra a antiga república jugoslava da Macedónia.

3 O Governo helénico apresentou observações escritas sobre o pedido de medidas provisórias em 24 de Maio de 1994.

4 Por decisão de 1 de Junho de 1994, o presidente do Tribunal de Justiça, nos termos do disposto no artigo 85.°, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, atribuiu ao Tribunal de Justiça o pedido de medidas provisórias.

5 As partes foram ouvidas em alegações na audiência à porta fechada de 14 de Junho de 1994.

I — Os antecedentes do litígio

6 A antiga república jugoslava da Macedónia (a seguir «ARJM») declarou a sua independência em 17 de Setembro de 1991, na sequência de um referendo organizado em 8 de Setembro de 1991.

7 Os artigos 3.° e 49.° da Constituição da ARJM bem como os seus aditamentos I e II estabelecem:

«*Artigo 3.°*

O território da República da Macedónia é indivisível e inalienável.

As fronteiras existentes da República da Macedónia são invioláveis.

As fronteiras só poderão ser modificadas nos termos previstos na Constituição.»

«*Artigo 49.°*

A República protege a situação e os direitos dos cidadãos dos países vizinhos de origem macedónia e dos expatriados macedónios, auxilia o seu desenvolvimento cultural e assegura a promoção das relações com estes.

A República protege os direitos culturais, económicos e sociais dos cidadãos da República no estrangeiro.»

«*Aditamento I*

1. A República da Macedónia não tem pretensões territoriais em relação aos países vizinhos.

2. As fronteiras da República da Macedónia só podem ser modificadas, nos termos previstos na Constituição, com base no princípio da boa vontade e de acordo com as normas internacionais geralmente reconhecidas.

3. O n.° 1 deste aditamento completa o artigo 3.°; o n.° 2 substitui o terceiro parágrafo do artigo 3.° da Constituição da República da Macedónia.»

«*Aditamento II*

1. Ao fazê-lo, a República não se imiscui nos direitos soberanos dos outros Estados nem nos seus assuntos internos.

2. O presente aditamento completa o primeiro parágrafo do artigo 49.° da Constituição da República da Macedónia.»

8 A República Helénica observa que a ARJM procurou promover sistematicamente a ideia de uma Macedónia unificada. O Governo helénico refere a circulação de mapas, de calendários, de autocolantes para veículos, representando não apenas o território da ARJM mas uma região mais alargada, que vai até ao Mar Egeu, incluindo a cidade de Tessalónica e o monte Olimpo, com os nomes dos lugares da Macedónia grega, sob a designação que lhes era dada durante a época otomana. Refere igualmente a existência de novos manuais escolares de história, editados em 1992/1993 pelo Ministério da Educação da ARJM, que tratam o território da Macedónia grega, bem como o distrito búlgaro de Pirin, como parte integrante de uma entidade nacional e geográfica única, incluindo a ARJM.

9 O Governo helénico acrescenta que, em Agosto de 1992, o parlamento da ARJM adoptou como emblema da bandeira nacional «o sol de Vergina», emblema este descoberto durante as escavações efectuadas em 1977, em Vergina, na Macedónia grega.

10 Estas diferentes acções da ARJM criaram um clima de tensão entre a ARJM e a República Helénica, porque esta e o povo grego interpretaram essas acções como actos hostis e provocadores, que afectavam não apenas as relações entre os dois Estados mas também a história e a tradição dos Balcãs.

11 A República Helénica pediu, portanto, à ARJM que deixasse de utilizar o nome de Macedónia, que suprimisse da sua bandeira o símbolo grego (sol de Vergina), que renunciasse às reivindicações territoriais em prejuízo da República Helénica e que pusesse termo a toda a propaganda hostil contra a República Helénica.

12 Em 16 de Dezembro de 1991, o Conselho das Comunidades Europeias enunciou as seguintes condições para o reconhecimento (Declaração sobre a Jugoslávia da reunião ministerial extraordinária de cooperação política europeia, em Bruxelas):

«A Comunidade e os seus Estados-membros esperam igualmente que as repúblicas jugoslavas se comprometam, previamente ao seu reconhecimento, a fornecer garantias constitucionais e políticas, que provem que não tencionam proceder a qualquer reivindicação territorial relativamente a um país vizinho membro da Comunidade, nem desenvolver actividades hostis de propaganda contra um país vizinho membro da Comunidade, incluindo a utilização de uma denominação que implique reivindicações territoriais.»

13 A comissão de arbitragem da Conferência para a paz na Jugoslávia, criada em Setembro de 1991, no quadro da Conferência sobre a Jugoslávia, formada por cinco juízes, presidentes de tribunais constitucionais dos Estados-membros, e presidida por Robert Badinter, deu, em 11 de Janeiro de 1992, um parecer (n.° 6)«sobre o reconhecimento da República Socialista da Macedónia pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-membros».

14 São as seguintes as conclusões do parecer:

«— a República da Macedónia satisfaz as condições enunciadas nas Orientações gerais para o reconhecimento de novos Estados na Europa de Leste e na União Soviética, bem como na Declaração sobre a Jugoslávia, adoptadas pelo Conselho de Ministros da Comunidade Europeia em 16 de Dezembro de 1991;

— ... acresce que a República da Macedónia renunciou a qualquer espécie de reivindicação territorial em declarações sem ambiguidade e com força vinculativa em termos de direito internacional;

— ... em consequência, a utilização do termo'Macedónia' não pode ter implícita qualquer reivindicação territorial relativamente a outro Estado;

— ... por outro lado, a República da Macedónia comprometeu-se formalmente, nos termos do direito internacional, a proibir em geral, e em especial nos termos do artigo 49.° da sua Constituição, qualquer propaganda hostil contra outro Estado;é o que decorre de uma declaraçãode 11 de Janeiro de 1992 do ministro dos Negócios Estrangeiros da República da Macedónia, endereçada à comissão de arbitragem, a pedido desta, para efeitos de interpretação do aditamento II, de 6 de Janeiro de 1992, à Constituição».

15 Em 15 de Janeiro de 1992, ao anunciar que a Eslovénia e a Croácia seriam reconhecidas, a Presidência do Conselho fez a seguinte declaração oficial:

«A respeito das outras duas repúblicas que manifestaram a sua vontade de se tornarem independentes (Bósnia-Herzegovina e ARJM), deverão ainda ser resolvidas algumas questões importantes antes da adopção de uma decisão semelhante por parte da Comunidade e dos seus Estados-membros.»

16 Em 2 de Maio de 1992, o Conselho das Comunidades Europeias («Assuntos Gerais») tornou pública uma decisão segundo a qual a Comunidade e os seus Estados-membros estariam «dispostos a reconhecer este Estado como um Estado soberano e independente, no interior das suas fronteiras actuais e com uma denominação susceptível de ser aceite por todas as partes envolvidas».

17 Aquando do Conselho Europeu de Lisboa, de 27 de Junho de 1992, a Comunidade declarou-se disposta a reconhecer esta República, com as suas fronteiras actuais, sob uma denominação que não incluísse o termo «Macedónia».

18 A Presidência do Conselho, exercida nessa altura pelo Reino Unido, encarregou então um «representante especial da Presidência» de se deslocar a Skopje e a Atenas, para tentar criar as bases de um acordo entre as duas capitais que pudesse servir de apoio ao reconhecimento da ARJM pelos Estados-membros da Comunidade e que fosse conforme à declaração de Lisboa de 27 de Junho de 1992.

19 O relatório elaborado por este representante especial da Presidência, que foi submetido à apreciação do Conselho Europeu de Edimburgo, em 11 e 12 de Dezem-

bro de 1992, dava conta do compromisso do Governo da ARJM de tomar as seguintes medidas, caso os Estados-membros aceitassem reconhecer a República:

— adoptar o nome de«República da Macedónia (Skopje)» em todos os contactos internacionais;

— celebrar um tratado com a República Helénica, confirmando a inviolabilidade das fronteiras comuns;

— alterar o artigo 49.° da sua Constituição, a fim de suprimir a referência à protecção pela República da«situação» e dos «direitos dos cidadãos dos países vizinhos de origem macedónia»;

— celebrar com a República Helénica um tratado de boa vizinhança e proceder a uma troca de cartas sobre as questões de maior interesse.

20 Esta proposta não permitiu, porém, chegar a acordo no Conselho Europeu de Edimburgo. Mas este lembrou «a necessidade de impedir que esta República sofra as consequências não intencionais das sanções das Nações Unidas» e salientou «a importância de providenciar acesso aos fundos das instituições financeiras internacionais e ao abastecimento regular e devidamente controlado de petróleo». Acordou em que «a Comunidade deveria pôr à disposição da ex-república jugoslava da Macedónia uma ajuda económica substancial» e «congratulou-se» com a intenção da Comissão de lhe reservar 50 milhões de ecus, a título de assistência humanitária e técnica.

21 O Governo helénico lembra que, nesta mesma cimeira de Edimburgo, o Conselho declarou igualmente que a política da Comunidade relativa ao reconhecimento da ARJM deveria ser analisada «no contexto da declaração de Lisboa».

22 O Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da Resolução 817 (1993), de 7 de Abril de 1993, recomendou à Assembleia-Geral a admissão da ARJM na Organização das Nações Unidas, sob a designação de «antiga república jugoslava da Macedónia», «enquanto se aguarda que seja resolvida a divergência sobre o nome».

23 Os co-presidentes do comité director da Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia, Vance e Owen, tentaram resolver o diferendo sobre o nome e incentivar medidas destinadas a criar um clima de confiança. Estes esforços de mediação levaram à redacção de um anteprojecto de tratado «sobre a confirmação das fronteiras existentes e a adopção de medidas destinadas a criar um clima de confiança, de amizade e de boa vizinhança».

24 As partes não estavam porém em condições de o subscrever.

25 Em Dezembro de 1993, seis Estados-membros da União Europeia reconheceram a ARJM e estabeleceram com ela relações diplomáticas.

26 Em 8 de Fevereiro de 1994, os Estados Unidos da América reconheceram a ARJM sob a designação de«antiga república jugoslava da Macedónia».

27 Em 16 de Fevereiro de 1994, o Governo helénico, por proposta do primeiro-ministro, decidiu fechar o consulado grego em Skopje, a capital da ARJM, e «interromper os movimentos de mercadorias provenientes de ou com destino a Skopje, em trânsito pelo porto de Tessalónica, com excepção das mercadorias absolutamente necessárias por razões humanitárias, como os bens alimentares e os produtos farmacêuticos».

28 Depois de terem sido oralmente informados no Conselho, os Estados-membros foram formalmente notificados, em 21 de Fevereiro de 1994, por uma mensagem telegráfica COREU da Presidência, da adopção dessas medidas e das razões invocadas como seu fundamento. O conteúdo dessas medidas foi melhor explicitado numa carta de 23 de Fevereiro de 1994 dirigida ao secretário-geral da Comissão pelo representante permanente da República Helénica.

29 Por carta de 22 de Fevereiro de 1994, a Comissão convidou o Governo helénico a justificar as medidas à luz dos Tratados, comunicando-lhe as suas sérias preocupações quanto à compatibilidade dessas medidas com o direito comunitário, nomeadamente no domínio do mercado interno (trânsito comunitário) e da política comercial comum (regime de importação e de exportação).

30 O primeiro-ministro grego respondeu, por carta de 25 de Fevereiro de 1994, expondo os antecedentes do assunto e explicando que a adopção das medidas se tinha revelado inevitável pelos perigos que a intransigência da ARJM fazia correr à República Helénica.

31 Em 26 de Fevereiro de 1994, o Governo helénico enviou à Comissão um memorando relativo às medidas tomadas contra a ARJM em 16 de Fevereiro de 1994. Este documento justifica as medidas à luz do direito internacional e do direito comunitário. Lembra, a este respeito, que o modo como foram impostas sanções à Rodésia do Sul, à África do Sul e à Argentina demonstra que se trata de uma competência dos Estados-membros e não da Comunidade. Invoca o acórdão de 26 de Maio de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493), para dele deduzir, *a contrario,* que, quando não há uma ligação com a política comercial, o caso não fica abrangido pela esfera de aplicação do artigo 113.° do Tratado, ainda que as medidas se repercutam nas trocas comerciais. O Governo helénico invoca, por último, o artigo 224.° do Tratado, que, na sua opinião, constitui uma cláusula de salvaguarda com carácter geral, que habilita os Estados-membros a tomar medidas unilaterais. Defende que a condição que se verifica no caso presente é a «tensão internacional

grave que constitui ameaça de guerra». Sublinha igualmente que este artigo é o único que permite que seja encontrada uma solução para os problemas criados no funcionamento do mercado comum, através das consultas que prevê, que se destinam, no entanto, exclusivamente, a resolver esses problemas — quando ocorrem — e não as eventuais consequências que essas medidas impliquem para um Estado terceiro.

32 Por carta de 3 de Março de 1994, dirigida ao ministro grego dos Negócios Estrangeiros, a Comissão manteve as suas reservas, sustentando que as medidas em questão violam o regime comum aplicável às importações na Comunidade de produtos originários de países terceiros, o regime das exportações para países terceiros e o regime de trânsito comunitário. A Comissão alude igualmente ao facto de serem afectados os legítimos interesses de numerosos exportadores estabelecidos nos Estados-membros, cujos camiões com as respectivas mercadorias são bloqueados na Grécia, e ao facto de serem sistematicamente verificados vários contentores com ajuda alimentar comunitária expedidos por organizações não governamentais em cumprimento de decisões do Conselho Europeu.

33 Por carta de 15 de Março de 1994, dirigida à Comissão, o secretário-geral para os Assuntos Comunitários grego reafirmou a posição do Governo helénico. Acrescentou:

«Se a Comissão for capaz de demonstrar que as medidas tomadas pelas autoridades helénicas têm como efeito falsear a concorrência no quadro do mercado comum, o Governo helénico está disposto a examinar as condições em que essas medidas poderão ser adaptadas às regras do Tratado, nos termos do disposto no primeiro parágrafo do artigo 225.°»

34 Por carta de 21 de Março de 1994, dirigida ao primeiro-ministro da República Helénica, a Comissão, afirmou:

«Posto que a Grécia invoca argumentos políticos para justificar as medidas tomadas, a Comissão considera que é urgente que os ministros se pronunciem sobre esses argumentos, no quadro da política externa e de segurança comum.

A Comissão poderá assim, na sua qualidade de guardiã dos Tratados, e tendo em consideração as suas responsabilidades em matéria de coerência do conjunto da acção externa da União, dispor de todos os elementos necessários à apreciação da aplicação que foi feita, neste caso, pelo Governo helénico, do artigo 224.° do Tratado CE, bem como das suas repercussões no funcionamento do mercado comum.

Pelas razões expostas, sugiro que a Presidência solicite o mais rapidamente possível, no Conselho, o parecer dos ministros sobre os argumentos políticos avançados pelo Governo helénico a favor das medidas restritivas tomadas contra a ARJM.»

35 O Conselho («Assuntos Gerais»), reunido a título informal em Ioannina, em 27 de Março de 1994, discutiu este assunto. Segundo o Governo helénico, não chegou, no entanto, a acordo e não tomou nenhuma decisão. Segundo a Comissão, pelo contrário, resulta das deliberações que a realidade da ameaça de guerra ou de perturbações internas graves susceptíveis de afectar a segurança pública, invocada pelas autoridades helénicas para justificar as medidas em causa, não foi demonstrada.

II — Pedidos das partes

36 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— ordenar à República Helénica a suspensão, até que seja proferida decisão no processo principal, das medidas adoptadas em 16 de Fevereiro de 1994 contra a antiga república jugoslava da Macedónia,

— reservar para final a decisão quanto às despesas.

37 O Governo helénico conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— indeferir o pedido de medidas provisórias,

— condenar a Comissão nas despesas.

III — A questão de direito

Quanto às medidas provisórias no quadro do processo previsto no artigo 225.°, segundo parágrafo, do Tratado

38 O Governo helénico sustenta que o pedido de medidas provisórias está excluído quando o pedido principal se baseia no artigo 225.° do Tratado.

39 Alega que, ao contrário do processo comum por incumprimento, previsto no artigo 169.°, o processo com base no artigo 225.° não prevê uma fase pré-contenciosa e é, consequentemente, mais célere. Daí decorre que, na medida em que tudo é feito para acelerar eficazmente o exame do pedido principal, não pode ser concedida a tutela provisória nas condições do processo comum do artigo 169.°

40 Sustenta também que os artigos 224.° e 225.° impõem apreciações e justificações difíceis e detalhadas, que não permitem nem um exame sumário nem uma análise dos factos no quadro do processo de medidas provisórias.

41 Estes argumentos não podem ser acolhidos.

42 O artigo 186.° do Tratado confere ao Tribunal de Justiça o poder de ordenar as medidas provisórias necessárias nos processos que lhe são submetidos. Esta disposição não prevê nenhuma excepção ou distinção em função da natureza do processo.

43 Ao invés, os elementos a que o Governo helénico se refere, ou seja, o carácter mais célere do processo baseado no artigo 225.°, bem como a dificuldade das apreciações e justificações que devem ser examinadas no quadro da aplicação dos artigos 224.° e 225.°, podem ser tomados em consideração aquando da análise das circunstâncias concretas de que depende a necessidade de ordenar medidas provisórias.

44 Nos termos do artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, um despacho em processo urgente que ordene medidas provisórias está dependente da existência de circunstâncias que provem a urgência, bem como de fundamentos de facto e de direito que, à primeira vista, justifiquem a concessão da medida provisória requerida *fumus boni juris.*

45 Nos termos dos artigos 86.°, n.° 4, do Regulamento de Processo e 36.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, um despacho num processo de medidas provisórias não pode prejudicar a decisão sobre o mérito da causa.

Quanto ao fumus boni juris

A tese da Comissão

46 A Comissão alega que as condições de aplicação do artigo 224.° do Tratado não estão reunidas no caso em apreço.

47 Concede que as medidas referidas neste artigo se enquadram no poder discricionário do Estado-membro em causa. Alega, porém, que, se as medidas previstas forem incompatíveis com o direito comunitário:

i) o Estado-membro em questão deve fazer prova de que está, de facto, perante uma das três hipóteses a que se refere o artigo 224.°, hipóteses excepcionais, bem delimitadas, e que não se prestam a nenhuma interpretação extensiva (acórdão de 19 de Dezembro de 1968, Salgoil, 13/68, Recueil, pp. 661,676);

ii) as medidas tomadas não devem ultrapassar o estritamente necessário para remediar a situação, por aplicação do princípio da proporcionalidade;

iii) o Estado-membro em questão deve prestar-se às consultas previstas nos artigos 224.° e 225.°, primeiro parágrafo, com o objectivo de atenuar as consequências das medidas nacionais para o funcionamento do mercado comum, por aplicação do dever de cooperação e de assistência leais que incumbe aos Estados-membros para com a Comunidade, princípio consagrado no artigo 5.° do Tratado.

48 A Comissão sustenta que as próprias condições de aplicação do artigo 224.° do Tratado não estão reunidas no caso em apreço, dado que o Governo helénico não fez prova nem de «graves perturbações internas que afectem a ordem pública», nem de «tensão internacional grave que constitua ameaça de guerra», na altura da adopção das medidas em causa. A Comissão não considerou, portanto, útil iniciar as consultas a que se refere o primeiro parágrafo do artigo 225.° do Tratado, como o propunham as autoridades gregas.

49 Relativamente à segurança interna, a Comissão refere-se à jurisprudência do Tribunal sobre o alcance do artigo 36.° do Tratado, de que resulta que a violação da ordem pública deve consistir numa violação dos interesses essenciais do Estado (acórdão de 23 de Novembro de 1978, Thompson e o., 7/78, Recueil, p. 2247, n.° 34), a que este último não pode fazer face com os meios de que dispõe (acórdão de 29 de Janeiro de 1985, Cullet, 231/83, Recueil, p. 315, n.° 33). Segundo a Comissão, a hipótese a que se refere o artigo 224.° do Tratado, que só se verifica em caso de perturbações graves que afectem a ordem pública, é ainda mais limitada. Cita o acórdão de 15 de Maio de 1986, Johnston (222/84, Colect., p. 1651), em que o Tribunal sublinhou (n.° 27) que o artigo 224.° diz respeito a uma situação totalmente excepcional.

50 Ora, prossegue a Comissão, o Governo helénico não fez prova, no caso em apreço, de que, tendo em consideração circunstâncias objectivas correspondendo a exigências de segurança pública, os poderes públicos estavam impossibilitados de agir eficazmente contra eventuais perturbações internas graves que pusessem em perigo a própria existência do Estado ou os seus interesses essenciais e que, sem as sanções económicas tomadas contra a ARJM, não estariam em condições de controlar a situação.

51 Relativamente à existência de uma tensão internacional grave que constitua uma ameaça de guerra, a Comissão considera que isso também não se provou. Se não contesta a existência de uma guerra nos Balcãs, susceptível de se propagar, já contesta porém que, tomado no seu conjunto, o comportamento censurado à ARJM pela República Helénica possa, com razoabilidade, ser considerado como uma ameaça de guerra. Há um conflito político entre a República Helénica e a ARJM, cuja realidade, e mesmo gravidade, a Comissão não contesta. A Comissão constata também que este conflito suscita emoções profundas na Grécia, cuja amplitude se explica por referência à história da nação helénica. Foi no quadro desse conflito político que a República Helénica recorreu às sanções económicas para fazer prevalecer o seu ponto de vista e obter as concessões pretendidas da ARJM. Mas a resposta a uma ameaça de guerra, prossegue a Comissão, é outra coisa. A Comissão reconhece, além disso, neste contexto, que a ARJM é um pequeno país sem reservas, em plena crise económica, com meios militares extremamente modestos quando comparados com os da República Helénica, país que beneficia, além do mais, da garantia de segurança que lhe confere a sua participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Reconhecendo embora a gravidade do conflito, a Comissão considera excluído qualificar a oposição da ARJM às pretensões helénicas como envolvendo uma ameaça de guerra.

52 A Comissão considera, consequentemente, que não só o recurso ao artigo 224.° não tem fundamento mas ainda que a República Helénica fez, neste caso, uso abusivo dos poderes que ele lhe reconhece. Efectivamente, ao invocar aquele artigo para justificar sanções económicas adoptadas tendo em vista obter concessões no conflito com a ARJM, a República Helénica utilizou, para fins diferentes dos previstos no Tratado, os poderes excepcionais que ele autoriza, cometendo, assim, um desvio de poder.

A tese do Governo helénico

53 O Governo helénico critica o facto de a Comissão basear o seu pedido de medidas provisórias na falta de justificação, pela República Helénica, das condições de aplicação do artigo 224.° Lembra que o ónus da prova incumbe a quem requer as medidas provisórias.

54 Opõe-se igualmente ao facto de a Comissão remeter globalmente para os argumentos desenvolvidos no pedido principal, no que respeita à apreciação do *fumus boni juris*. Uma tal confusão obrigaria o Tribunal a julgar, no quadro do processo cautelar, a procedência da acção principal. O Governo helénico considera que tem o direito (e a obrigação) de contestar a argumentação jurídica fundamental da Comissão no quadro do processo principal, que se desenvolve num regime processual diferente que implica maiores garantias, e não no quadro do processo sumário de medidas provisórias.

55 O Governo helénico alega ainda que o modo de proceder da Comissão ofende a regra segundo a qual as medidas provisórias em nada prejudicam a decisão quanto ao mérito da questão [artigos 86.°, n.° 4, do Regulamento de Processo e 36.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça]. Sublinha que, tendo precisamente em consideração a natureza das questões colocadas no processo principal e no pedido de medidas provisórias e a grande amálgama entre justificações políticas e elementos jurídicos, a probabilidade do *fumus boni juris* arrisca, por definição, influenciar o resultado do processo principal. Este perigo é mais importante num processo nos termos do segundo parágrafo do artigo 225.° do Tratado, de acordo com o qual este processo tem como objectivo determinar se o Estado-membro demandado fez ou não um uso abusivo do artigo 224.° do Tratado.

56 O Governo helénico chama a atenção do Tribunal para os numerosos argumentos de natureza política disseminados no pedido de medidas provisórias. Assim, a Comissão considera que o comportamento da ARJM não pode ser visto como uma ameaça de guerra. Para o Governo helénico, as questões relativas à segurança externa de um Estado-membro não são susceptíveis de apreciação judicial. Para este governo, o que está em causa é uma questão política da maior importância que a Comissão tenta submeter à apreciação do Tribunal, e, pior ainda, através de um processo cautelar, em derrogação às regras comummente aceites de solução jurisdicional de conflitos internacionais.

57 No caso presente, a existência de uma ameaça de guerra comprova-se pelo relatório do secretário-geral das Nações Unidas ao Conselho de Segurança, de 1 de Abril de 1994 (documento S/1994/376), que confirma o ponto de vista do mediador

C. Vance, segundo o qual «se as partes não chegassem a um acordo satisfatório para cada uma delas, a paz na região poderia ficar comprometida». A ameaça de guerra é igualmente confirmada pela presença, no território da ARJM, de «capacetes azuis» da força de intervenção das Nações Unidas para a Jugoslávia.

58 O Governo helénico considera inadmissível a confusão que a Comissão faz entre os artigos 36.° e 224.° do Tratado.

59 Salienta que o artigo 225.° do Tratado, ao contrário de outros processos, limita o controlo jurisdicional ao caso de utilização abusiva. Considera que os artigos 36.° e 224.° se diferenciam pelo processo de fiscalização jurisdicional, pelo ónus da prova relativamente à verificação das condições de que dependem e pelas modalidades de aplicação.

60 A título subsidiário, o Governo helénico sustenta que a República Helénica não tem outros meios pacíficos, que não as medidas impugnadas, para preservar a sua identidade cultural e o seu património histórico e para se precaver contra a propaganda hostil da ARJM. O outro meio de que dispunha era apenas o não reconhecimento pelos outros Estados-membros, que deixou de poder ser utilizado após os reconhecimentos do mês de Dezembro de 1993.

61 Quanto ao nexo entre o artigo 224.° do Tratado e a política externa e de segurança comum, o Governo helénico alega que, se, como sustenta a Comissão, esse nexo existisse, o presente processo não seria sujeito a fiscalização jurisdicional porque estaria abrangido pelo título V do Tratado da União Europeia.

62 O Governo helénico conclui daí que os argumentos da Comissão baseados no título V do Tratado da União Europeia não podem, de qualquer modo, ser apreciados no quadro do processo de medidas provisórias.

63 O Governo helénico considera que só pode haver utilização abusiva, na acepção do segundo parágrafo do artigo 225.° do Tratado, nos casos em que o artigo 224.° não é manifestamente invocado para atingir os objectivos políticos referidos nesse artigo, mas para proteger interesses de ordem económica.

64 Para este governo, também poderia constituir uma utilização abusiva a derrogação geral ao conjunto das obrigações comunitárias, mas não a adopção de medidas de retorsão selectivas e moderadas, como as do caso em apreço.

65 O Governo helénico alega que a política comercial comum deixa uma certa margem aos Estados-membros para adoptar sanções económicas, dado que a política externa não parece ter sido ainda integrada na Comunidade e na União Europeia.

66 Nesses casos, a interacção da política comercial e da política externa transforma a primeira num instrumento da segunda. Daí conclui que, em caso de medidas de retorsão económica, o âmbito de aplicação do artigo 224.° afasta a aplicação do artigo 113.°

A apreciação do Tribunal

67 As medidas tomadas unilateralmente pela República Helénica contra a ARJM estão, sem dúvida, em contradição com as normas comunitárias fundamentais relativas à livre circulação de mercadorias e à política comercial comum.

68 Mas a República Helénica invoca o artigo 224.° do Tratado, disposição que, em primeira análise, permite a um Estado-membro, perante certas circunstâncias excepcionais, derrogar mesmo regras comunitárias fundamentais.

69 Apurar se, como sustenta a Comissão, as próprias condições de aplicação do artigo 224.° não estão reunidas no caso em apreço, e se, como alega ainda a Comissão, o Governo helénico fez utilização abusiva dos poderes conferidos por este artigo, implica o exame de questões jurídicas complexas, entre as quais a de determinar o alcance da fiscalização jurisdicional exercida no quadro do processo do artigo 225.°, segundo parágrafo, do Tratado.

70 Estas questões merecem um exame aprofundado, após discussão contraditória. Na fase das medidas provisórias, basta constatar que os argumentos avançados pela Comissão parecem, à primeira vista, suficientemente pertinentes e sérios para constituir um *fumus boni juris* capaz de justificar que seja ordenada a medida provisória requerida.

71 É, pois, necessário verificar se a condição relativa à urgência está satisfeita.

Quanto à urgência

A tese da Comissão

72 A Comissão alega que a condição da urgência está satisfeita, uma vez que as sanções económicas aplicadas à ARJM constituem uma ofensa manifesta e particularmente grave da ordem jurídica comunitária, pelos dois motivos seguintes:

73 Primeiro, as medidas impugnadas entravam, de forma patente, a política comercial comum (e, portanto, o princípio da gestão comunitária da fronteira económica externa da Comunidade), o princípio geral da liberdade de trânsito de mercadorias no interior da Comunidade, como consequência da união aduaneira, e o funcionamento do mercado interno. Este tipo de comportamento unilateral de um Estado-membro rompe a solidariedade entre os Estados-membros e arrisca, caso persista, afectar o próprio funcionamento da Comunidade.

74 Por outro lado, segundo a Comissão, as sanções económicas decididas unilateralmente contra a ARJM afastam-se, em aspectos fundamentais, das orientações políticas gerais traçadas pelo Conselho Europeu e das medidas concretas tomadas para lhes dar sequência. A Comissão lembra que, na reunião de Lisboa de 26 e 27 de Junho de 1992, o Conselho Europeu confirmou a vontade da Comunidade e dos seus Estados-membros de«estabelecerem com as autoridades de Skopje uma relação frutuosa e cooperativa, destinada a promover uma cooperação significativa, susceptível de melhorar a estabilidade política e o progresso económico na região». Na reunião de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992, insistiu particularmente na«importância de providenciar (em benefício da ARJM) acesso aos fundos das instituições financeiras internacionais e ao abastecimento regular e devidamente controlado de petróleo» e na necessidade para a Comunidade de «pôr à disposição da ex-república jugoslava da Macedónia uma ajuda económica substancial». A Comissão precisa que foi previsto, em 1993, no orçamento da Comunidade, um auxílio humanitário e técnico de 50 milhões de ecus à ARJM.

75 A Comissão observa que a aplicação das medidas contestadas arrisca causar um prejuízo irreparável à ARJM, já fortemente abalada pelo conflito na ex-Jugoslávia. Precisa que o porto de Tessalónica constitui um lugar de passagem necessário para o comércio da ARJM, por causa do embargo decretado pelo Conselho de Segurança contra a Sérvia e o Montenegro, que impede o encaminhamento das mercadorias para o norte da ARJM, bem como do mau estado das estradas na Albânia e na Bulgária.

76 Segundo a Comissão, o facto de o prejuízo a tomar em consideração ser o de um Estado terceiro não pode obstar ao pedido de medidas provisórias. A aplicação do

artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça pode, de modo geral, levar a que sejam tidas em conta situações fora da esfera de aplicação territorial do direito comunitário, desde que exista um nexo suficientemente estreito com este.

77 A Comissão evoca ainda o caso dos operadores económicos comunitários cuja actividade depende principalmente do comércio com a ARJM e que sofreram um prejuízo directo e irreparável, na falta de outras vias de acesso economicamente rentáveis, na sequência do encerramento do porto de Tessalónica. Este prejuízo é, no entanto, de díficil quantificação, por não existirem dados estatísticos fiáveis relativos ao comércio entre a Comunidade e a ARJM.

78 A Comissão acrescenta, por último, que a aplicação das medidas contestadas, em contradição com a acção externa da União Europeia, é susceptível de acentuar gravemente a tensão internacional nesta parte dos Balcãs, que, até à data, escapou à conflagração que conhecem outros territórios da ex-Jugoslávia.

A tese do Governo helénico

79 O Governo helénico considera que, tendo em consideração que a decisão no processo principal será proferida em breve, a necessidade de tomar, além disso, medidas provisórias teria de ser evidente e urgente. Afirma que a Comissão ignora totalmente este aspecto e que avança argumentos que se enquadrariam num pedido formulado ao abrigo do artigo 169.° do Tratado.

80 Lembra que a Comissão deu prioridade durante dois meses aos procedimentos políticos, daí concluindo que a própria Comissão não julgou que a urgência fosse tanta que justificasse a interposição imediata de um recurso e de um pedido de medidas provisórias.

81 No que diz respeito à entidade lesada, o Governo helénico considera que a Comissão só pode requerer medidas provisórias contra um Estado-membro, se o prejuízo invocado disser respeito a outros Estados-membros ou aos nacionais destes, mas não a Estados terceiros.

82 Critica a conexão efectuada pela Comissão com a ordem jurídica comunitária, que levaria a que qualquer acontecimento que se verificasse num país com o qual a Comunidade tem determinadas relações económicas se transformasse num facto relativamente ao qual a Comissão deveria agir na sua qualidade de guardiã dos Tratados. Sublinha que a Comissão não pode agir como guardiã dos interesses de países terceiros e, muito menos, à custa dos interesses de Estados-membros da União Europeia.

83 No que diz respeito à extensão do prejuízo, o Governo helénico observa que a Comissão, sobre a qual recai o ónus da prova, não fornece elementos concretos de apreciação. Explica que o comércio entre a Comunidade e a ARJM representa uma pequena parte do conjunto do comércio comunitário, de modo que as medidas impugnadas não influenciam o funcionamento do mercado comum e também não causam um prejuízo grave e irreparável, nem mesmo um dano significativo.

84 Se se tomarem em consideração as excepções previstas pelas medidas contestadas, e admitindo por hipótese que todo o comércio da Comunidade com a ARJM passa pelos portos gregos, o Governo helénico argumenta que resulta das estatísticas do Eurostat que as medidas impugnadas só entravam 0,067% das exportações comunitárias e 0,048% das importações comunitárias. Daí conclui que o pedido de medidas provisórias, para evitar um prejuízo alegadamente irreparável, é exagerado.

85 Quanto ao eventual prejuízo sofrido pelos operadores económicos comunitários, o Governo helénico salienta que nenhum operador se manifestou até à presente data

e que o alegado prejuízo, de natureza pecuniária, seria de qualquer modo susceptível de reparação.

86 O Governo helénico contesta que a decisão da União Europeia de prestar ajuda a um país terceiro seja um elemento da política externa comum que obrigue um Estado-membro relativamente a esse país terceiro. Contesta, por conseguinte, que a política externa da União seja posta em perigo pelas medidas impugnadas.

87 Ao argumento da Comissão de que as medidas em causa são susceptíveis de comprometer uma solução pacífica, responde que a apreciação da incidência de uma medida na solução pacífica de um diferendo é de natureza política e depende da soberania do Estado-membro.

88 Considera que foram precisamente as medidas contestadas que sensibilizaram a opinião pública europeia e levaram a iniciar as consultas no quadro das Nações Unidas, quando o processo de solução pacífica estava, até então, num impasse.

A apreciação do Tribunal

89 Relativamente à condição de urgência, convém lembrar que, segundo jurisprudência constante (v., nomeadamente, o despacho de 29 de Junho de 1993, Alemanha/Conselho, C-280/93 R, Colect., p. I-3667, n.° 22), a natureza urgente da medida provisória, a que se refere o artigo 83.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, deve ser apreciada em relação com a necessidade de decidir a título cautelar, a fim de evitar que seja causado um prejuízo grave e irreparável pela aplicação da medida que é objecto do pedido no processo principal.

90 Devem examinar-se sucessivamente os vários prejuízos invocados pela Comissão.

91 Em primeiro lugar, relativamente ao prejuízo causado à política comercial comum, à liberdade de trânsito de mercadorias no interior da Comunidade e ao mercado interno, convém observar que os argumentos avançados pela Comissão se ordenam em volta do nexo entre o prejuízo invocado e a violação do direito comunitário pela República Helénica. Segundo a Comissão, a gravidade do prejuízo resulta do carácter manifesto da infracção.

92 Ora, tal como resulta das considerações desenvolvidas nos n.ºs 67 a 70, *supra*, se os argumentos da Comissão são suficientes para constituir um *fumus boni juris*, já não se pode afirmar, ao contrário do que a Comissão sustenta, que a República Helénica violou, de forma manifesta, o direito comunitário, porque, sem um exame aprofundado, não é possível concluir que o Governo helénico invocou abusivamente o artigo 224.° do Tratado ou que fez uma utilização abusiva dos poderes previstos por esta disposição.

93 Este prejuízo não fica, portanto, provado.

94 No que diz respeito, em segundo lugar, ao prejuízo causado às orientações políticas gerais traçadas pelo Conselho Europeu e ao prejuízo resultante da acentuação da tensão nos Balcãs e do perigo de guerra, decorrentes da manutenção das medidas tomadas pela República Helénica contra a ARJM, convém referir que o Tribunal, mesmo que se admita a sua competência para fazer apreciações de natureza política — que seriam indispensáveis para avaliar da existência do prejuízo e, sobretudo, do nexo entre esse prejuízo e o comportamento do Governo helénico —, não poderia, de qualquer modo, formular uma opinião no estádio do processo de medidas provisórias. Efectivamente, as apreciações que pudesse fazer seriam inevitavelmente susceptíveis de prejudicar o alcance dos poderes do Tribunal no

quadro dos artigos 224.° e 225.° do Tratado e, consequentemente, a decisão sobre o mérito da causa.

95 No que diz respeito, em terceiro lugar, ao prejuízo irreparável sofrido por operadores económicos comunitários, a Comissão contentou-se em fazer alegações de ordem geral, sem as fundamentar com elementos de facto suficientes. De onde se conclui que este prejuízo não ficou provado.

96 Quanto, por último, ao prejuízo sofrido pela ARJM, os elementos apresentados pela Comissão parecem suficientes para comprovar a sua existência.

97 Há, porém, que examinar a questão de saber se a Comissão pode ou não invocar, no presente processo de medidas provisórias — independentemente de qualquer prejuízo causado aos interesses comunitários —, o prejuízo sofrido pelo Estado terceiro destinatário das medidas que a República Helénica considera justificadas ao abrigo do artigo 224.° do Tratado.

98 Quanto a este aspecto, tendo em consideração a natureza acessória do processo de medidas provisórias relativamente ao processo principal, a urgência da medida provisória deve ser apreciada à luz dos interesses protegidos pelos artigos 224.° e 225.° do Tratado, disposições aplicáveis no processo submetido ao Tribunal.

99 O artigo 224.° obriga os Estados-membros a proceder a consultas para tomarem em comum as providências necessárias a fim de evitar que o funcionamento do mercado comum seja afectado pelas medidas que um Estado-membro possa ser levado a tomar em determinadas situações excepcionais. Quanto ao artigo 225.°, este só prevê, no primeiro parágrafo, a intervenção da Comissão no caso de as medidas tomadas ao abrigo dos artigos 223.° e 224.° terem como efeito falsear as condições da concorrência no mercado comum.

100 Sem prejuízo de uma interpretação mais aprofundada destas disposições no quadro do processo principal, decorre do que fica dito, à primeira vista, que a missão atribuída à Comissão pelo artigo 225.°, em relação com o artigo 224.°, se destina a proteger os interesses da Comunidade.

101 O Tribunal considera, em consequência, que não pode tomar em consideração, no presente processo de medidas provisórias, o prejuízo sofrido pela ARJM.

102 Nestas condições, o pedido de medidas provisórias deve ser indeferido.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) O pedido de medidas provisórias é indeferido.

2) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 29 de Junho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due