DESPACHO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
13 de Novembro de 2000 *

No processo C-317/00 P(R),

«Invest» Import und Export GmbH, com sede em Neuss (Alemanha),

Invest commerce SARL, com sede em Alfortville (França),

representadas por R. Wägenbaur, advogado em Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrentes,

que tem por objecto um recurso do despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 2 de Agosto de 2000, «Invest» Import und Export e Invest commerce/Comissão (T-189/00 R, Colect., p. II-2993), em que se pede a anulação desse despacho, bem como:

— que seja suspensa a execução do Regulamento (CE) n.° 1147/2000 da Comissão, de 29 de Maio de 2000, que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.° 1294/1999 do Conselho relativo ao congelamento de fundos e à

* Língua do processo: alemão.

proibição de investimentos na República Federativa da Jugoslávia (JO L 129, p. 15), até que o Tribunal de Justiça tenha decidido quanto ao fundo, na medida em que os nomes das recorrentes foram inscritos no Anexo II do Regulamento (CE) n.° 1294/1999 do Conselho, de 15 de Junho de 1999, relativo ao congelamento de fundos e à proibição de investimentos na República Federativa da Jugoslávia (RFJ) e que revoga os Regulamentos (CE) n.° 1295/98 e (CE) n.° 1607/98 (JO L 153, p. 63), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.° 723/2000 do Conselho, de 6 de Abril de 2000 (JO L 86, p. 1), e

— que as despesas sejam reservadas,

sendo a outra parte no processo:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M.-J. Jonczy, consultor jurídico, e B. Brandtner, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

requerida em primeira instância,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

ouvido o advogado-geral J. Mischo,

profere o presente

Despacho

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Agosto de 2000, «Invest» Import und Export GmbH e Invest commerce SARL interpuseram, em conformidade com os artigos 225.° CE e 50.°, segundo parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, um recurso do despacho do presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Agosto de 2000, «Invest» Import und Export e Invest commerce/Comissão (T-189/00 R, Colect., p. II-2993, a seguir «despacho impugnado»), através do qual este Tribunal indeferiu o seu pedido de medidas provisórias destinado à suspensão da execução do Regulamento (CE) n.° 1147/2000 da Comissão, de 29 de Maio de 2000, que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.° 1294/1999 do Conselho relativo ao congelamento de fundos e à proibição de investimentos na República Federativa da Jugoslávia (JO L 129, p. 15, a seguir «regulamento impugnado»), na medida em que os nomes das recorrentes foram inscritos no Anexo II do Regulamento (CE) n.° 1294/1999 do Conselho, de 15 de Junho de 1999, relativo ao congelamento de fundos e à proibição de investimentos na República Federativa da Jugoslávia (RFJ) e que revoga os Regulamentos (CE) n.° 1295/98 e (CE) n.° 1607/98 (JO L 153, p. 63), na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.° 723/2000 do Conselho, de 6 de Abril de 2000 (JO L 86, p. 1, a seguir «regulamento de base»).

2 Além da anulação do despacho impugnado, as recorrentes pedem:

— que seja suspensa a execução do regulamento impugnado, até que se tenha decidido quanto ao fundo, na medida em que os seus nomes foram inscritos no Anexo II do regulamento de base;

— que as despesas sejam reservadas.

3 Por acto apresentado na Secretaria em 29 de Setembro de 2000, a Comissão apresentou as suas observações escritas ao Tribunal de Justiça.

Enquadramento jurídico, factos e tramitação processual

4 O enquadramento jurídico, os factos que estão na origem do litígio e a tramitação processual no Tribunal de Primeira Instância são descritos da seguinte forma no despacho impugnado:

«Enquadramento Jurídico

1 Em 15 de Junho de 1999, o Conselho adoptou o Regulamento... n.° 1294/1999..., baseando-se em várias posições comuns adoptadas em matéria de política externa e de segurança comum nos termos do título V do Tratado da União Europeia. A sua finalidade era aumentar a pressão económica sobre os Governos da República Federativa da Jugoslávia e da República da Sérvia, que eram acusados de violação contínua das resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e de graves violações dos direitos do homem.

2 Através do Regulamento... n.° 723/2000..., a Comunidade agravou as sanções económicas, a fim de exercer o máximo de pressão sobre o Presidente Milosevic.

3 As sanções previstas aplicam-se ao 'Governo da República Federativa da Jugoslávia' e ao 'Governo da República da Sérvia'. Nos termos do artigo 1.°, n.os 1 e 2, do regulamento de base..., consideram-se ligadas a estes governos, nomeadamente:

'— todas as sociedades, empresas, instituições, incluindo instituições financeiras, e entidades, detidas ou controladas por esse[s] governo[s],

— todas as entidades colectivas existentes da República Federativa da Jugoslávia [ou, se for esse o caso, na República da Sérvia],

— todas as entidades que sucedam a essas sociedades, empresas, instituições e entidades à data de 26 de Abril de 1999,

— todas as sucursais e filiais dessas sociedades, empresas, instituições e entidades, independentemente da sua localização'.

4 Nos termos do artigo 2.°, n.° 2, do regulamento de base, considera-se que as sociedades situadas fora do território da República Federativa da Jugoslávia e enumeradas no Anexo II do regulamento ('lista negra' por Estado-Membro da Comunidade) são detidas ou controladas pelos referidos governos.

5 Nos termos do artigo 2.° do regulamento de base...

'— Considera-se que as sociedades... estabelecidas... na República Federativa da Jugoslávia, com excepção da província do Kosovo e... do Montenegro, e enumeradas no Anexo VI não são propriedade colectiva nem são detidas ou controladas pelo Governo da República Federativa da Jugoslávia nem pelo Governo da República da Sérvia,

— Considera-se que todas as outras sociedades... estabelecidas... na República Federativa da Jugoslávia, com excepção da província do Kosovo e... do Montenegro, são propriedade colectiva ou são detidas ou controladas pelo Governo da República Federativa da Jugoslávia ou pelo Governo da República da Sérvia.'

Nos termos do artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 1059/2000 do Conselho, de 18 de Maio de 2000, que altera o Regulamento (CE) n.° 723/2000 (JO L 119, p. 1), estas disposições só são aplicáveis a partir de 30 de Junho de 2000, pelo facto da elaboração do Anexo VI ('lista branca') necessitar de mais tempo.

6 O artigo 3.° do regulamento de base ordena o congelamento de todos os fundos detidos fora do território da República Federativa da Jugoslávia, pertencentes ao seu governo e/ou ao da República da Sérvia, e proíbe que se coloquem, directa ou indirectamente, à disposição desses dois governos, quaisquer fundos que os mesmos possam utilizar ou dos quais possam beneficiar.

7 O artigo 7.° prevê excepções à proibição estabelecida no artigo 3.° a favor de determinados fundos, destinados, por exemplo, ao pagamento de despesas correntes das representações diplomáticas jugoslavas ou sérvias, a prestações no domínio da segurança social, ao pagamento de impostos e de taxas ou ainda ao pagamento de vencimentos normais na Comunidade.

8 O artigo 8.°... [do regulamento de base] habilita a Comissão a conceder autorizações excepcionais em casos individuais se, pelo facto de as não conceder, se correr o risco de causar graves prejuízos para os interesses da Comunidade, assim como a alterar, designadamente, os Anexos II e VI do regulamento.

9 Segundo o artigo 8.°, n.° 4,... [do regulamento de base], os pedidos tendo em vista a concessão de autorizações excepcionais ou a alteração dos anexos devem ser apresentados às autoridades competentes dos Estados-Membros, mencionadas no Anexo III, que devem verificar, na medida do possível, as informações prestadas pelas pessoas que apresentam tais pedidos.

Matéria de facto e tramitação processual

10 Por carta do Bundesausfuhramt alemão, de 8 de Setembro de 1999, a República Federal da Alemanha solicitou à Comissão que incluísse... ['Invest' Import und Export GmbH] no Anexo II do Regulamento n.° 1294/1999, com fundamento em que a mesma era directamente detida pela sociedade Invest-Import, Belgrado. Por carta do Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria francês, de 27 de Outubro de 1999, a República Francesa apresentou um pedido correspondente relativamente à... [Invest commerce SARL], uma vez que esta era detida pela sociedade Invest-Import, Belgrado, e pela sua filial alemã... ['Invest' Import und Export GmbH].

11 A 29 de Maio de 2000, a Comissão adoptou o... [regulamento impugnado]... Por força deste regulamento, as requerentes foram incluídas no Anexo II do... [regulamento de base].

12 A título de fundamentação, remeteu-se para os pedidos da Alemanha e da França nesse sentido. Em resposta ao argumento das requerentes segundo o qual a sociedade-mãe é detida pelos antigos e actuais trabalhadores dessa sociedade, o nono considerando refere que este argumento não tem em conta que uma empresa, detida pelos seus actuais e antigos trabalhadores, é uma entidade colectiva e, por conseguinte, está abrangida pelas definições de Governos da República Federativa da Jugoslávia e da República da Sérvia, independentemente de factores tais como a composição da sua direcção e a importância da sua participação no capital social detido, directa ou indirectamente, pela República Federativa da Jugoslávia ou pela República da Sérvia.

13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 18 de Julho de 2000, as requerentes interpuseram, nos termos do artigo 230.°, quarto parágrafo, CE, um recurso pedindo a anulação do regulamento impugnado, na medida em que foram incluídas no Anexo II do... [regulamento de base].

14 Por requerimento separado, apresentado no mesmo dia na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, as requerentes formularam um pedido de suspensão da execução do regulamento impugnado, no que a elas diz respeito, e solicitaram que o seu pedido fosse decidido com urgência, em conformidade com o artigo 105.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.

15 Como o presidente do Tribunal de Primeira Instância estava impedido, foi substituído pelo presidente da Segunda Secção do Tribunal, nos termos do artigo 106.°, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo.

16 Por despacho de 25 de Julho de 2000 ['Invest' Import und Export e Invest commerce (T-189/00 R), não publicado na Colectânea], sem esperar pelas observações da Comissão neste processo, o presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância ordenou, nos termos do artigo 105.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a suspensão da execução do regulamento

impugnado relativamente às requerentes, na medida em que a Comissão era obrigada a conceder de imediato uma autorização para cada operação de importação e de exportação que lhe tenha sido notificada pelas requerentes — sem observar o procedimento do artigo 9.° do regulamento de base... — e as requerentes podiam dispor, não obstante o artigo 3.°, n.° 1, desse regulamento, dos fundos necessários a cada uma das operações correspondentes.»

O despacho impugnado

5 Através do despacho impugnado, o presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância indeferiu o pedido de medidas provisórias e revogou o seu despacho de 25 de Julho de 2000, «Invest» Import und Export e Invest commerce, já referido.

6 O juiz das medidas provisórias examinou, em primeiro lugar, se a concessão da medida pedida era, à primeira vista, justificada segundo o critério do *fumus boni juris*. Para esse efeito, analisou os diferentes fundamentos invocados pelas recorrentes em apoio do seu recurso principal.

7 As recorrentes invocaram, em primeiro lugar, a violação do regulamento de base pelo regulamento impugnado, na medida em que a sua sociedade-mãe, a sociedade Invest Import, estabelecida em Belgrado, estaria há bastante tempo sob o controlo privado maioritário dos trabalhadores actuais e antigos da empresa, o que excluiria qualquer acesso dos Governos jugoslavo e sérvio aos recursos financeiros dessa empresa.

8 A este respeito, o juiz das medidas provisórias verificou, no n.° 34 do despacho impugnado, que está assente que as recorrentes são filiais, estabelecidas na Comunidade, de uma sociedade-mãe que, embora não tenha sido constituída em Belgrado sob a forma de uma entidade detida colectivamente, foi constituída em

26 de Abril de 1999 como a sucessora dessa entidade. As recorrentes estão, por conseguinte, abrangidas pelos conceitos de «Governo da República Federativa da Jugoslávia» e de «Governo da República da Sérvia», tal como definidos no artigo 1.°, n.os 1 e 2, do regulamento base, e entram, assim, no âmbito de aplicação do artigo 2.° desse regulamento. O juiz das medidas provisórias salientou, no mesmo número, que o regulamento de base não distingue consoante a composição do capital social das sociedades-mãe estabelecidas na Jugoslávia ou na Sérvia nem consoante a sua forma jurídica e daí deduziu que a privatização supostamente realizada entretanto e a independência de facto da sociedade-mãe das recorrentes em Belgrado, face ao regime do Presidente Milosevic, não desempenham qualquer papel no quadro das condições de aplicação do regulamento de base.

9 O juiz das medidas provisórias sublinhou, no n.° 35 do despacho impugnado, a importância, neste contexto, do artigo 2.°, n.° 5, do regulamento de base, que clarifica a situação jurídica no sentido de que todas as sociedades, empresas, instituições ou entidades, estabelecidas, registadas ou constituídas no resto da República Federativa da Jugoslávia, isto é, nessa República, com excepção da República do Montenegro e da província do Kosovo, se consideram ligadas ao governo, desde que não estejam enumeradas na «lista branca» do Anexo VI. Apesar de esta disposição só ter entrado em vigor após a adopção do regulamento impugnado, ela já fazia parte do Regulamento n.° 723/2000, adoptado em 6 de Abril de 2000, e permitiu às recorrentes perceber, desde o início do mês de Abril de 2000, que, segundo o regime novamente reforçado de sanções, a composição precisa do capital da sua sociedade-mãe em Belgrado não desempenharia qualquer papel.

10 Na medida em que o regulamento impugnado se apoia no facto de a sociedade-mãe das recorrentes ser uma entidade «detida colectivamente» e, assim, faz referência ao regulamento de base, as recorrentes alegam igualmente, a título de incidente, a inaplicabilidade do regulamento de base, em conformidade com o artigo 241.° CE. O regulamento de base seria contrário ao princípio comunitário da proporcionalidade, na medida em que, por um lado, eram possíveis sanções menos coercivas, tais como um sistema de exportações sujeitas a proibições selectivas ou a reservas de aprovação, e, por outro lado, a sua sociedade-mãe em Belgrado foi sujeita indevidamente ao regime de sanções, tendo em conta que se tratava de uma empresa privatizada e «afastada da esfera estadual».

11 A este respeito, o juiz das medidas provisórias considerou, no n.º 38 do despacho impugnado, que, no final de um exame sumário, como o que é necessário mas suficiente fazer no âmbito de um processo de medidas provisórias, nenhuma violação manifesta do princípio da proporcionalidade pelo Conselho pôde verificar-se, tendo em conta o contexto legislativo e a finalidade dos Regulamentos n.os 1294/1999 e 723/2000. O juiz das medidas provisórias considerou que as recorrentes não tinham demonstrado com precisão em que medida as sanções menos coercivas que propunham, incluindo o exame individual da composição do capital das empresas em causa, eram realizáveis e susceptíveis de ser compatíveis com a finalidade precisa do regime de sanções, que consiste em aumentar ainda mais as sanções existentes e em colmatar as eventuais lacunas. O juiz das medidas provisórias considerou que, do mesmo modo, a acusação suscitada na audiência, segundo a qual o regulamento de base violaria princípios jurídicos fundamentais e seria constitutivo de um «excesso de poder» por parte do Conselho, não foi de modo algum demonstrada.

12 As recorrentes alegam, em segundo lugar, uma violação dos seus direitos de defesa, na medida em que a Comissão não cumpriu de modo algum a sua obrigação de lhes dar a possibilidade de apresentarem utilmente o seu ponto de vista previamente à adopção da medida que as afecta.

13 A este respeito, o juiz das medidas provisórias considerou, nos n.os 40 a 42 do despacho impugnado, que nenhuma violação manifesta dos direitos da defesa podia ser verificada no caso em apreço, sem se saber se, no quadro do processo de medidas provisórias, as empresas abrangidas pelo regime litigioso de sanções beneficiam do direito de ser ouvidas previamente. O juiz das medidas provisórias recordou que uma empresa é incluída no Anexo II do regulamento de base por iniciativa das autoridades nacionais competentes, mediante um processo administrativo a dois níveis, no qual essas autoridades desempenham um papel essencial, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, do referido regulamento. Considerou que, nesse processo, o direito de a empresa em causa ser ouvida deve efectivamente ser garantido, sobretudo no quadro das relações entre o interessado e a Administração nacional. Ora, o juiz das medidas provisórias verificou que «Invest» Import und Export GmbH tinha podido apresentar o seu ponto de vista

às autoridades alemãs, que apresentaram o pedido da sua inscrição na «lista negra», ao passo que Invest commerce SARL tinha tido conhecimento do facto de que se previa inscrever o seu nome na referida lista.

14 As recorrentes alegaram, em terceiro e último lugar, a insuficiência da fundamentação quer do regulamento impugnado quer, a título de incidente, do regulamento de base, na medida em que teriam faltado explicações quanto à situação jurídica real das recorrentes e às possibilidades de intervenção estadual em relação à sua sociedade-mãe.

15 A este respeito, o juiz das medidas provisórias considerou, nos n.^{os} 43 a 46 do despacho impugnado, que o regulamento de base e o regulamento impugnado satisfaziam os requisitos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual se a fundamentação exigida pelo artigo 253.° CE deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da autoridade comunitária, autora do acto incriminado, de forma a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e ao Tribunal de Justiça exercer o seu controlo, não se pode, no entanto, exigir que a fundamentação dos regulamentos especifique os diferentes elementos de facto ou de direito que são objecto dos regulamentos, desde que estes entrem no quadro sistemático do conjunto de que fazem parte. O juiz das medidas provisórias salientou, no caso em apreço, que a finalidade prosseguida pelo reforço das sanções resultou do conjunto do regime e que o regulamento impugnado refutou explicitamente, nos seus considerandos, os argumentos invocados pelas recorrentes. Por outro lado, o pedido de medidas provisórias e a petição de recurso demonstravam que as recorrentes tinham também podido defender perfeitamente os seus interesses em juízo e invocar a ilegalidade dos regulamentos controvertidos.

16 O juiz das medidas provisórias concluiu, pelo conjunto destas razões, que os fundamentos e os argumentos invocados pelas recorrentes não justificavam, à primeira vista, a suspensão da execução pedida. Uma vez que a condição relativa ao *fumus boni juris* não estava preenchida, o juiz das medidas provisórias indeferiu o pedido de suspensão da execução, sem examinar os outros fundamentos e argumentos invocados pelas recorrentes em apoio da mesma.

Os argumentos das partes

Os argumentos das recorrentes

17 As recorrentes baseiam o seu recurso na violação do direito comunitário pelo Tribunal de Primeira Instância, alegando, por um lado, uma ofensa aos seus direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica e, por outro lado, a inobservância do princípio da proporcionalidade.

18 Através do primeiro fundamento, o juiz das medidas provisórias é acusado de ter considerado indevidamente que os direitos fundamentais das recorrentes à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica não eram infringidos pelas medidas de sanção adoptadas contra elas.

19 Ora, esse seria o caso vertente. Com efeito, após os seus nomes terem sido incluídos, com base no regulamento impugnado, na lista constante do Anexo II do regulamento de base, as recorrentes deixaram praticamente de ter condições, devido ao bloqueio das suas contas, de se dedicarem às suas actividades, até mesmo de respeitar os seus compromissos contratuais. Se os seus direitos à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica não lhes foram totalmente retirados, sofreram em qualquer caso uma ofensa extremamente grave.

20 Na verdade, o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, no acórdão de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 15), que tanto o direito de propriedade como o livre exercício de actividades profissionais não constituem prerrogativas absolutas, mas devem ser tomadas em consideração tendo presente a sua função na sociedade. Consequentemente, podem ser introduzidas restrições à utilização do direito de propriedade e ao livre exercício de uma actividade profissional, desde que tais restrições respondam efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituam, à luz do

objectivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável que afecte a própria essência dos direitos desse modo garantidos. A possibilidade de submeter o uso da propriedade a restrições por razões de interesse geral é igualmente permitida pelo Primeiro Protocolo anexo à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

21 Todavia, as recorrentes alegam que, no caso em apreço, a ofensa aos seus direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica não estaria justificada.

22 As recorrentes não contestam que as medidas de sanção em causa prosseguem «objectivos de interesse geral» na acepção da jurisprudência referida, a saber, aumentar, face à violação contínua das resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas pelos Governos da República Federativa da Jugoslávia e da República da Sérvia, a pressão sobre esses governos e obter uma alteração da política dos mesmos.

23 As recorrentes sublinham, contudo, que, segundo o regulamento de base, as medidas de sanção adoptadas deveriam ser proporcionais aos objectivos prosseguidos e não prejudicar severamente os interesses da Comunidade. Por outro lado, segundo o Regulamento n.° 723/2000, o reforço das sanções não deve penalizar a população sérvia.

24 Ora, as sanções fundadas no regulamento de base constituiriam uma intervenção desmesurada e intolerável que afecta a própria essência dos direitos fundamentais das recorrentes à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica e que vai bem além dos objectivos prosseguidos.

25 Com efeito, por um lado, os direitos fundamentais das recorrentes à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica seriam violados na própria essência pelas medidas de sanção adoptadas contra elas, na medida em que, embora subsistissem na sua forma jurídica de sociedades, estariam privadas dos seus meios de existência, condenadas à inactividade e deveriam encerrar brevemente.

26 Por outro lado, as medidas de sanção em causa constituíam um instrumento totalmente inapropriado à realização dos objectivos prosseguidos. As referidas medidas não se limitavam a atingir todas as instituições, no sentido mais amplo, detidas ou controladas de modo determinante pelos Governos da República Federativa da Jugoslávia e da República da Sérvia, e que beneficiam da intervenção financeira de instâncias estatais, mas visavam qualquer instituição que tenha sucedido a uma instituição existente em 26 de Abril de 1999 que, anteriormente, era detida ou controlada por aqueles governos ou constituía uma entidade colectiva, independentemente da identidade dos proprietários da instituição em causa, da sua forma jurídica e das possibilidades jurídicas ou materiais de controlo e de intervenção dos referidos governos.

27 Após a adopção do regulamento impugnado, as recorrentes ficaram sob a alçada das mencionadas medidas de sanção, ainda que a sua sociedade-mãe, fundada em 1950 como empresa estatal, posteriormente dotada da nova forma jurídica de «entidade colectiva», tenha iniciado, desde 1991, um processo de privatização. Assim, o seu capital social seria desde então detido, até ao limite de 71,92%, pelo seu pessoal e antigos colaboradores. A referida sociedade era objecto de uma gestão privada e, em virtude das relações de maioria, os Governos jugoslavo e sérvio não podiam exercer influência na sua política nem dispunham da possibilidade de intervir nos seus recursos financeiros.

28 As recorrentes consideram que o juiz das medidas provisórias devia ter declarado que as medidas de sanção em causa constituíam um instrumento totalmente inapropriado para a realização dos objectivos prosseguidos.

29 Quanto à natureza jurídica da sua sociedade-mãe, as recorrentes acrescentam que os Governos jugoslavo e sérvio não têm qualquer possibilidade de influenciar a política de uma «entidade colectiva» ou de se apropriar dos seus fundos. O juiz das medidas provisórias teria, por conseguinte, apreciado erradamente as especificidades da forma jurídica da «entidade colectiva» quando equiparou essa entidade às empresas que são propriedade estatal ou cuja propriedade está simplesmente sujeita à «orientação» ou ao «controlo» dos referidos governos.

30 Segundo as recorrentes, o congelamento das contas de empresas privadas como as recorrentes ou a sua sociedade-mãe não podia ser equiparado ao congelamento dos bens dos Governos jugoslavo e sérvio detidos no estrangeiro, visto que esses governos não podiam dispor, de direito ou de facto, dos fundos dessas três empresas. As medidas de sanção adoptadas contra as recorrentes e a sua sociedade-mãe não seriam, por conseguinte, susceptíveis de aumentar a pressão sobre os Governos jugoslavo e sérvio, mas incidiam, além das recorrentes, principalmente, sobre os seus fornecedores e clientes na Europa Ocidental, bem como sobre o povo sérvio.

31 Assim, as recorrentes concluem que, apesar de as medidas de sanção que resultam para elas da adopção do regulamento impugnado apenas constituírem a aplicação dos artigos 1.° e 2.° do regulamento de base, o juiz das medidas provisórias deveria ter verificado, mesmo no quadro de um exame provisório próprio de um processo de medidas provisórias, isto é, «à primeira vista», que os Regulamentos n.^{os} 1294/1999 e 723/2000 violam «disposições de nível superior».

32 Através do segundo fundamento, as recorrentes acusam o juiz das medidas provisórias de ter considerado erradamente que as sanções aplicadas contra elas e os regulamentos do Conselho em que essas sanções se basearam não violam o princípio da proporcionalidade.

33 As medidas de sanção aplicadas contra as recorrentes seriam manifestamente inapropriadas para atingir os objectivos prosseguidos, visto que as sanções

proferidas contra empresas privadas que exercem as suas actividades no estrangeiro não seriam susceptíveis de exercer pressão sobre os Governos jugoslavo e sérvio, não tendo esses governos qualquer meio de acção sobre as recorrentes.

34 O Conselho teria podido prever meios menos coercivos do que um bloqueio brutal das contas bancárias, tais como um sistema de exportações sujeitas a proibições selectivas ou a reservas de aprovação, cujo respeito as autoridades nacionais competentes seriam encarregadas de controlar. As recorrentes acusam o juiz das medidas provisórias de ter considerado que os meios menos coercivos que elas tinham proposto eram alegações gerais não provadas com precisão. As recorrentes consideram que devem poder limitar-se a expor que semelhantes medidas são realizáveis. Sublinham que a elaboração dessas medidas não lhes podia pertencer. A exigência de um «exame individual da composição do capital das empresas em causa», que os meios menos coercivos propostos implicariam, podia ser facilmente satisfeita prevendo, nos regulamentos pertinentes, que as empresas que puderem provar que se encontram, a título principal, sob o regime da propriedade privada são excluídas das medidas de sanção. Ao ignorar as medidas de sanção menos coercivas e respeitadoras da propriedade privada das empresas, o Conselho e a Comissão teriam ultrapassado os limites do seu poder de apreciação e o juiz das medidas provisórias menosprezado o princípio da proporcionalidade.

Os argumentos da Comissão

35 Segundo a Comissão, o primeiro fundamento relativo à violação dos direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica é manifestamente inadmissível na medida em que constitui um fundamento novo que não foi suscitado nem no processo das medidas provisórias nem no processo principal.

36 No âmbito do processo das medidas provisórias, as recorrentes não invocaram em nenhum momento um argumento relativo à violação, pela Comissão ou pelo

Conselho, desses direitos fundamentais. Apenas teriam alegado uma ofensa grave do seu direito de exercer uma actividade económica como argumento subsidiário no âmbito da ponderação de interesses.

37 Foi no recurso que as recorrentes alegaram, pela primeira vez ao nível do exame segundo o critério do *fumus boni juris*, uma ofensa ao seu direito de exercer uma actividade económica, apresentando-a como uma violação do direito à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica.

38 Perante o Tribunal de Primeira Instância, as recorrentes ter-se-iam limitado a alegar, a título de incidente no quadro da análise do carácter proporcionado do regulamento de base, que esse regulamento viola grosseiramente princípios jurídicos fundamentais ou disposições de nível superior e é constitutivo de um «excesso de poder» por parte do Conselho.

39 Nestas condições, o despacho impugnado ter-se-ia pronunciado com razão, unicamente, sobre aquelas alegações formuladas em termos muito gerais.

40 A Comissão conclui, portanto, que o primeiro fundamento deve ser rejeitado como manifestamente inadmissível.

41 A título subsidiário, no caso de o Tribunal de Justiça considerar que o respeito dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária constitui uma questão de ordem pública que lhe cabe suscitar oficiosamente, a Comissão alega que o primeiro argumento é, em qualquer caso, infundado.

42 Com efeito, segundo uma jurisprudência constante, podem introduzir-se restrições ao exercício dos direitos fundamentais no âmbito de regimes de sanções, se essas restrições forem justificadas por objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade.

43 Tal seria o caso do congelamento das contas das empresas previsto pelo regulamento de base, que visaria exercer o máximo de pressão sobre o regime do Presidente Milosevic, de modo a incitá-lo a respeitar as exigências da comunidade internacional e a pôr termo às graves violações dos direitos do homem e do direito internacional humanitário que lhe são imputadas.

44 Ora, esse objectivo fundamental de interesse geral seria susceptível de justificar as consequências negativas do regime de sanções, mesmo consideráveis para alguns operadores económicos. As eventuais ofensas à propriedade e ao livre exercício da actividade económica das recorrentes não podiam ser consideradas inadequadas ou desproporcionadas relativamente a esse objectivo (v., nesse sentido, acórdão de 30 de Julho de 1996, Bosphorus, C-84/95, Colect., p. I-3953).

45 A Comissão acrescenta, a este respeito, que o regime de sanções instituído pelo regulamento de base prevê algumas excepções e vias de recurso que cabe às empresas abrangidas pelas sanções invocar.

46 Quanto ao segundo argumento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade pelo regulamento de base e pelo regulamento impugnado, a Comissão sustenta que deve ser rejeitado como manifestamente infundado.

47 Com efeito, tal como afirmou o juiz das medidas provisórias no n.º 38 do despacho impugnado, nenhuma violação manifesta do princípio da proporcionalidade poderia ser imputada ao Conselho, tendo em conta o contexto

legislativo e a finalidade do regime de sanções comunitário. A utilização desse critério, baseado no carácter manifesto da violação, no âmbito de um processo de medidas provisórias, seria conforme à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça.

48 Além disso, no que se refere ao argumento das recorrentes segundo o qual poderiam ter sido adoptadas sanções menos coercivas pelo Conselho, a Comissão considera que o despacho impugnado se podia limitar, no quadro da apreciação dos factos e dos elementos de prova, a afirmar que as recorrentes não tinham demonstrado com precisão em que medida essas sanções poderiam ser compatíveis com a finalidade do regime de sanções.

49 As recorrentes não podiam tentar estabelecer, *a posteriori,* no seu recurso, o carácter desproporcionado do regime de sanções em causa no caso em apreço, em relação à sua finalidade, uma vez que, perante o Tribunal de Primeira Instância, não tinham tomado posição sobre a finalidade desse regime.

50 Finalmente, quanto ao pedido de suspensão da execução do regulamento impugnado, que as recorrentes reiteram no seu recurso, a Comissão considera que é manifestamente inadmissível ou, pelo menos, manifestamente infundado.

51 No caso em apreço, o litígio não estaria em condições de ser julgado e o Tribunal de Justiça não podia decidir quanto ao fundo, nos termos do artigo 54.°, primeiro parágrafo do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

52 Uma vez que as observações escritas das partes contêm todas as informações necessárias para julgar o recurso, não há que as ouvir nas suas alegações orais.

Apreciação

53 No seu recurso, as recorrentes alegam, como primeiro fundamento, que o despacho impugnado viola os seus direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica e, como segundo fundamento, que esse despacho viola o princípio da proporcionalidade.

54 Perante o Tribunal de Primeira Instância, as recorrentes suscitaram, unicamente a título de incidente, a inaplicabilidade do regulamento de base com o fundamento de que violaria o princípio da proporcionalidade, na medida em que meios menos coercivos do que as sanções adoptadas contra elas, tais como um sistema de exportações sujeitas a proibições selectivas ou a reservas de aprovação, seriam mais apropriados em relação ao objectivo prosseguido por esse regulamento, a saber, um aumento da pressão sobre o regime do Presidente Milosevic.

55 Todavia, resulta do n.º 25 do despacho impugnado que, na audiência, as recorrentes acrescentaram que, se o regulamento de base devesse ser interpretado no sentido de que não distingue consoante a composição do capital da sua sociedade-mãe nem consoante a forma jurídica dessa sociedade, esse regulamento violaria grosseiramente princípios jurídicos fundamentais e esse comportamento discriminatório e generalizado do Conselho seria constitutivo de um «excesso de poder».

56 Quanto à alegação da Comissão, segundo a qual o primeiro fundamento do recurso era novo e, por conseguinte, manifestamente inadmissível, há que constatar que os primeiro e segundo fundamentos estão estreitamente ligados, visto que, através destes fundamentos, as recorrentes acusam, em substância, o juiz das medidas provisórias de não ter considerado que as sanções fundadas no regulamento de base constituíam uma intervenção intolerável e desproporcionada, afectando a própria essência dos seus direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica.

57 Há, assim, que examinar se o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito na apreciação da violação, alegada pelas recorrentes, do princípio da proporcionalidade e dos princípios jurídicos fundamentais, entre os quais constam os direitos à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica.

58 A este respeito, é conveniente recordar que, segundo uma jurisprudência constante, os direitos fundamentais invocados pelas recorrentes não se apresentam como prerrogativas absolutas e o seu exercício pode ser objecto de restrições justificadas por objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade (v. acórdãos de 13 de Dezembro de 1979, Hauer, 44/79, Recueil, p. 3727, n.os 19, 20 e 32; de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, n.° 18; de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 78, e Bosphorus, já referido, n.° 21).

59 Com efeito, por um lado, qualquer medida de sanção comporta, por definição, efeitos que afectam o direito da propriedade e o livre exercício das actividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm qualquer responsabilidade na situação que levou à adopção de sanções (acórdão Bosphorus, já referido, n.° 22).

60 Por outro lado, a importância dos objectivos prosseguidos pela regulamentação controvertida é, à primeira vista, susceptível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinados operadores (v., neste sentido, acórdão Bosphorus, já referido, n.° 23). Estas consequências não poderiam, assim, ser consideradas como manifestamente desproporcionadas em relação a esses objectivos.

61 Além disso, importa verificar que, perante o Tribunal de Primeira Instância, as recorrentes não invocaram, de forma específica, uma violação dos seus direitos fundamentais à propriedade e ao livre exercício de uma actividade económica, nem demonstraram com precisão em que medida as sanções menos coercivas que tinham proposto, incluindo o exame individual da composição do capital das

empresas em causa, eram realizáveis e susceptíveis de ser compatíveis com a finalidade precisa do regime de sanções.

62 Nestas condições, tendo em conta a generalidade dos fundamentos apresentados pelas recorrentes, é com razão que o juiz das medidas provisórias considerou, no n.° 38 do despacho impugnado, que, à primeira vista, o fundamento relativo à violação dos princípios jurídicos fundamentais e ao «excesso de poder» não estava de modo algum demonstrado e nenhuma violação manifesta do princípio da proporcionalidade pelo Conselho podia ser verificada no final de um exame sumário tal como aquele que é necessário — e suficiente — no quadro do processo de medidas provisórias.

63 Resulta do conjunto das considerações que precedem que os fundamentos invocados pelas recorrentes em apoio do seu recurso não poderão ser acolhidos e, em consequência, este deve ser rejeitado.

Quanto às despesas

64 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância por força do artigo 118.°, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação das recorrentes e tendo estas sido vencidas, há que condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) O recurso é rejeitado.

2) «Invest» Import und Export GmbH e Invest commerce SARL são condenadas nas despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 13 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias