ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
30 de Julho de 1996 *

No processo C-84/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Supreme Court of Ireland, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS

e

Minister for Transport, Energy and Communications e o.,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (JO L 102, p. 14),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris e D. A. O. Edward, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (relator), J. L. Murray, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, por James O'Reilly, SC, Daniel O'Keeffe, SC, e F. Rory Brady, BL, mandatados por John F. Doyle, Solicitor, da sociedade Dillon Eustace,

— em representação do Minister for Transport, Energy and Communications e o., por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, assistido por John D. Cooke, SC, e Roderick F. O'Hanlon, BL,

— em representação do Governo dinamarquês, por Peter Biering, consultor jurídico, na qualidade de agente,

— em representação do Governo austríaco, por Wolf Okresek, Ministerialrat, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Eric White, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, representada por James O'Reilly e F. Rory Brady, SC, do Minister for Transport, Energy and Communications e o., representado por Richard Nesbitt, SC, e Roderick F. O'Hanlon, BL, do Governo dinamarquês, representado por Peter Biering, e da Comissão, representada por Eric White, na audiência de 27 de Março de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Abril de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 12 de Fevereiro de 1995, que deu entrada no Tribunal em 20 de Março seguinte, a Supreme Court of Ireland submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (JO L 102, p. 14).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (a seguir «Bosphorus Airways») ao Minister for Transport, Energy and Communications e o. (a seguir «ministro»). A Bosphorus Airways é uma sociedade turca cuja actividade principal é o fretamento aéreo e a organização de viagens. Por contrato de 17 de Abril de 1992, tomou de aluguer duas aeronaves pertencentes à companhia aérea nacional jugoslava (JAT) por um período de quatro anos. Esse contrato, designado por «dry lease», previa a locação apenas das aeronaves, com exclusão do pessoal de cabina e de pilotagem, que era composto por empregados da Bosphorus Airways. Esta última detinha totalmente, portanto, os poderes de gestão quotidiana das aeronaves durante esse período. Todavia, a JAT continuava a ser proprietária das aeronaves.

3 Resulta dos autos do processo principal que o negócio entre a Bosphorus Airways e a JAT foi celebrado de boa fé e não se destinava de modo algum a contornar as sanções decididas contra a República Federativa da Jugoslávia pelas resoluções das Nações Unidas e aplicadas na Comunidade pelo Regulamento n.° 990/93. Além disso, em aplicação dessas medidas, os alugueres devidos por força do contrato foram depositados em contas bloqueadas, não tendo sido, portanto, pagos à JAT. Por último, as aeronaves foram exclusivamente utilizadas pela Bosphorus Airways para efectuar ligações entre a Turquia, por um lado, e vários Estados-Membros e a Suíça, por outro.

4 Quando uma das aeronaves, depois de operações de manutenção no aeroporto de Dublim, se preparava para descolar, o ministro ordenou a sua apreensão, em aplicação do artigo 8.° do Regulamento n.° 990/93, por se tratar de uma aeronave em que a participação maioritária ou uma participação suficiente para permitir o seu controlo era detida por uma pessoa estabelecida na República Federativa da Jugoslávia ou que operava a partir desta.

5 O artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93 dispõe:

«Todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves em relação às quais uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república detenha a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo, serão apreendidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.»

6 A Supreme Court suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal a questão prejudicial seguinte:

«O artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 990/93 deve ser interpretado como sendo aplicável a uma aeronave que é propriedade de uma empresa de que a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo sejam detidos por uma empresa da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) quando a referida aeronave tenha sido dada de aluguer pelo seu proprietário, por um período de quatro anos iniciado em 22 de Abril de 1992, a uma empresa de que a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo não sejam detidos por uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro)?»

7 Atendendo aos factos do litígio no processo principal, a questão deve ser entendida como pretendendo saber se o artigo 8.° do Regulamento n.° 990/93 se aplica a uma

aeronave que seja propriedade de uma pessoa colectiva com sede na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república, quando esse proprietário tenha dado de aluguer a aeronave, por um período de quatro anos, a outra pessoa colectiva que não tenha sede nessa república nem opere a partir dela e em que nenhuma pessoa singular ou colectiva com sede nessa república ou que opere a partir dela detenha a participação maioritária ou uma participação minoritária suficiente para permitir o seu controlo.

Quanto ao Regulamento n.° 990/93 e às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

8 A Bosphorus Airways alega em primeiro lugar que o artigo 8.° do Regulamento n.° 990/93 não se aplica a aeronaves cuja exploração e controlo quotidianos, durante um período de quatro anos, sejam exercidos, nos termos de um «dry lease», por uma empresa que não tem sede na República Federativa da Jugoslávia e não opera a partir dessa república, mesmo que uma empresa com sede nessa república ou que opere a partir dela tenha direito à restituição do bem, na qualidade de proprietária da aeronave.

9 Em apoio da sua tese, sustenta que a regulamentação em causa tem como objectivo penalizar a República Federativa da Jugoslávia e os seus nacionais, assim como aplicar-lhes sanções, mas não certamente alargar essas sanções, sem que isso seja necessário, a partes inteiramente inocentes que exercem a sua actividade a partir de um Estado vizinho com o qual, aliás, a Comunidade tem relações de amizade.

10 Esta análise não pode ser acolhida.

11 Como o Tribunal salientou na sua jurisprudência, para a interpretação de uma disposição de direito comunitário devem tomar-se em consideração simultaneamente os seus termos, o seu contexto e os seus objectivos (acórdãos de 21 de Fevereiro de 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Recueil, p. 1051, n.° 10, e de 17 de Outubro de 1995, Leifer e o., C-83/94, Colect., p. I-3231, n.° 22).

12 Nada no texto do artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93 permite supor que ele assenta numa distinção entre, por um lado, a propriedade de uma aeronave e, por outro, a sua exploração e gestão quotidianas. Aliás, esta disposição não prevê em parte alguma que não se aplica a uma aeronave que seja propriedade de uma pessoa estabelecida na República Federativa da Jugoslávia ou que opere a partir dessa república quando essa pessoa não assuma a exploração e a gestão quotidianas da aeronave.

13 Quanto ao contexto e aos objectivos, deve observar-se que, através do Regulamento n.° 990/93, o Conselho deu seguimento à decisão da Comunidade e dos seus Estados-Membros, reunidos no âmbito da cooperação política, de recorrer a um instrumento comunitário para aplicar na Comunidade determinados aspectos das sanções tomadas contra a República Federativa da Jugoslávia pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, que, com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, aprovou as Resoluções 713 (1991), 752 (1992), e 787 (1992) e reforçou essas sanções através da Resolução 820 (1993).

14 Para determinar o alcance do artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93, deve, portanto, ter-se em consideração também o teor e o objecto dessas resoluções, e especialmente o n.° 24 da Resolução 820 (1993), que dispõe que «todos os Estados apreenderão todas as embarcações, veículos de transporte de mercadorias, material circulante e aeronaves que se encontrem no seu território e em que uma pessoa ou empresa da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), ou que opere a partir desta, detenha um interesse maioritário ou preponderante».

15 Assim, o teor do n.° 24 da Resolução 820 (1993) confirma que o artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93 se aplica a qualquer aeronave que seja propriedade de uma pessoa singular ou colectiva com sede na República Federativa da Jugoslávia ou que opere a partir dessa república, sem que seja necessário que essa pessoa exerça igualmente o controlo efectivo da aeronave. Com efeito, o termo «interesse», que consta desse n.° 24, não pode excluir, em caso algum, a propriedade como critério determinante para se proceder à apreensão. Além disso, esse termo é utilizado no mesmo número em conjugação com o termo «maioritário», que implica manifestamente o conceito de propriedade.

16 Esta constatação é corroborada pelo facto de a maior parte das versões linguísticas do artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93 utilizar termos que contêm expressamente a conotação de propriedade. Além disso, o artigo 8.°, segundo parágrafo, do regulamento prevê, dando assim execução ao n.° 26 da Resolução 820 (1993), a possibilidade de se imputarem aos proprietários as despesas decorrentes da apreensão das aeronaves.

17 Além disso, a apreensão de qualquer aeronave que seja propriedade de uma pessoa estabelecida na República Federativa da Jugoslávia, ou que opere a partir dessa república, mesmo que uma empresa, como a Bosphorus Airways, tenha adquirido a sua gestão e exploração quotidianas, contribui para dificultar à República Federativa da Jugoslávia e aos seus nacionais o gozo dos seus direitos de propriedade e insere-se, portanto, no objecto das sanções, que é o de exercer pressão contra essa república.

18 Em contrapartida, a utilização do conceito de exploração e de gestão quotidianas, em vez do de propriedade, como critério determinante para aplicar as medidas previstas no artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93 poria em perigo a eficácia do reforço das sanções, que consistem na apreensão de todos os meios de transporte da República Federativa da Jugoslávia e dos seus nacionais, incluindo as aeronaves, a fim de aumentar ainda mais a pressão contra essa

república. Com efeito, a simples transferência da exploração e da gestão quotidianas dos meios de transporte, através de um contrato de locação ou por outro meio, com exclusão da propriedade, permitiria a essa república ou aos seus nacionais fugir à aplicação das sanções.

Quanto aos direitos fundamentais e ao princípio da proporcionalidade

19 A Bosphorus Airways alega em segundo lugar que a interpretação do artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 990/93, no sentido de que uma aeronave, cuja exploração e gestão quotidianas são exercidas nos termos de um contrato de aluguer por uma pessoa que não tem sede na República Federativa da Jugoslávia nem opera a partir dessa república, deve ainda assim ser apreendida por pertencer a uma pessoa colectiva com sede nessa república, atentaria contra os seus direitos fundamentais, designadamente contra o direito ao respeito dos seus bens e ao livre exercício de uma actividade comercial, uma vez que teria como consequência destruir e eliminar a sua actividade de fretamento aéreo e de organização de viagens.

20 Esta interpretação violaria também o princípio da proporcionalidade, porque o proprietário da aeronave em questão já teria sido penalizado pelo congelamento dos alugueres em contas bloqueadas e a apreensão da aeronave seria, assim, uma sanção manifestamente inútil e desproporcionada para com uma parte inteiramente inocente.

21 Deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, os direitos fundamentais invocados pela Bosphorus Airways 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; de 13 de Julho de 1989, Wachauf, 5/88, Colect., p. 2609, e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973).

22 A este respeito, deve observar-se antes de mais que qualquer medida de sanção comporta, por definição, efeitos que afectam os direitos de propriedade e o livre exercício das actividades profissionais, causando assim prejuízos às partes que não têm qualquer responsabilidade na situação que levou à adopção das sanções.

23 Deve observar-se em seguida que a importância dos objectivos prosseguidos pela regulamentação controvertida é susceptível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinados operadores.

24 As disposições do Regulamento n.° 990/93 contribuem designadamente para a aplicação, ao nível da Comunidade, das sanções contra a República Federativa da Jugoslávia, que foram decididas e depois reforçadas por várias resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No terceiro considerando do Regulamento n.° 990/93, declara-se que «as actividades directas e indirectas prolongadas da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) no interior da República da Bósnia-Herzegovina e com ela relacionadas constituem a principal causa dos acontecimentos dramáticos verificados na República da Bósnia-Herzegovina» e, no quarto considerando, que «a prossecução destas actividades conduzirá a uma inaceitável e maior perda de vidas humanas e mais prejuízos materiais, bem como à ruptura da paz e segurança internacionais na região». Além disso, declara-se, no sétimo considerando do regulamento, que «a parte sérvia da Bósnia ainda não aceitou integralmente o plano de paz da Conferência Internacional sobre a Antiga Jugoslávia, apesar dos apelos do Conselho de Segurança nesse sentido».

25 É tendo em conta estas circunstâncias que o objectivo prosseguido pelas sanções reveste uma importância significativa, que é nomeadamente, nos termos do Regulamento n.° 990/93 e mais especialmente do seu oitavo considerando, dissuadir a República Federativa da Jugoslávia «de novas violações da integridade e segurança da República da Bósnia-Herzegovina e... induzir a parte sérvia da Bósnia a cooperar no restabelecimento da paz nesta república».

26 Tendo em conta um objectivo de interesse geral tão fundamental para a comunidade internacional, que é o de pôr termo a um estado de guerra na região e às violações maciças dos direitos humanos e do direito internacional humanitário na República da Bósnia-Herzegovina, a apreensão da aeronave em questão, que é propriedade de uma pessoa com sede na República Federativa da Jugoslávia ou opera a partir dessa república, não pode ser considerada inadequada ou desproporcionada.

27 Assim, deve responder-se à questão prejudicial que o artigo 8.° do Regulamento n.° 990/93 se aplica a uma aeronave que seja propriedade de uma pessoa colectiva com sede na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república, quando esse proprietário tenha dado de aluguer a aeronave, por um período de quatro anos, a outra pessoa colectiva que não tenha sede nessa república nem opere a partir dela e em que nenhuma pessoa singular ou colectiva com sede nessa república ou que opere a partir dela detenha a participação maioritária ou uma participação minoritária suficiente para permitir o seu controlo.

Quanto às despesas

28 As despesas efectuadas pelos Governos dinamarquês e austríaco e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a

natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela Supreme Court of Ireland, por acórdão de 12 de Fevereiro de 1995, declara:

O artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), aplica-se a uma aeronave que seja propriedade de uma pessoa colectiva com sede na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república, quando esse proprietário tenha dado de aluguer a aeronave, por um período de quatro anos, a outra pessoa colectiva que não tenha sede nessa república nem opere a partir dela e em que nenhuma pessoa singular ou colectiva com sede nessa república ou que opere a partir dela detenha a participação maioritária ou uma participação minoritária suficiente para permitir o seu controlo.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Ragnemalm Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Julho de 1996.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias