DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)
30 de Abril de 1999 *

No processo T-311/97,

Pescados Congelados Jogamar, SL, sociedade de direito espanhol, com sede social em Las Palmas (Espanha), representada por Manuel de Cristóbal López, advogado no foro de Madrid, com domicílio escolhido no Luxemburgo na fiduciaire Beaumanoir, 48, rue de Bragance,

demandante,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Thomas Van Rijn, consultor jurídico, e Juan Guerra Fernández, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandada,

* Língua do processo: espanhol.

que tem por objecto a declaração de que a Comissão se absteve ilegalmente de intervir, no uso das suas competências em matéria de pescas e, em particular, daquelas de que dispõe no âmbito do acordo de cooperação celebrado entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos nesse domínio, aquando do apresamento do navio *Albor Uno* por parte das autoridades marroquinas,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção),

composto por: J. D. Cooke, presidente, R. García-Valdecasas e P. Lindh, juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Enquadramento jurídico

1 O Regulamento (CE) n.º 150/97 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1996, relativo à conclusão do Acordo de cooperação entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos em matéria de pesca marítima e que adopta disposições para a sua aplicação (JO 1997, L 30, p. 1), aprovou o referido acordo (a seguir «acordo»), cujo texto se encontra em anexo ao regulamento.

2 O acordo substitui o aprovado pelo Regulamento (CEE) n.º 3954/92 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1992, relativo à celebração do Acordo sobre as relações em matéria de pescas marítimas entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos e que adopta normas para a sua execução (JO L 407, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 3954/92»).

3 Os artigos 9.º a 11.º do acordo dispõem:

«*Artigo 9.º*

Cooperação administrativa

As partes contratantes, preocupadas em assegurar a eficácia das medidas de gestão e preservação dos recursos haliêuticos:

— desenvolverão uma cooperação administrativa que garanta o respeito recíproco do presente acordo e da regulamentação das pescas marítimas de Marrocos, pelos respectivos navios,

— cooperarão para evitar e lutar contra a pesca ilícita, nomeadamente através do intercâmbio de informações e de uma estreita cooperação administrativa.

As regras práticas de execução dessa cooperação administrativa constam do anexo II.

A situação, no que se refere à aplicação das regras práticas dessa cooperação administrativa, será examinada pelas duas partes no âmbito da comissão mista prevista no artigo 10.° do presente acordo.

Artigo 10.°

Comissão mista

É criada uma comissão mista incumbida de assegurar a correcta aplicação do presente acordo. A comissão mista terá, nomeadamente, como missão:

— supervisionar a execução, interpretação e bom funcionamento do acordo, bem como a resolução dos litígios,

— constituir o traço de união necessário nos assuntos de interesse comum relativos à pesca,

— adoptar os programas e acções referidos no artigo 3.° do presente acordo,

— avaliar os resultados da cooperação entre as partes contratantes em matéria de controlo, prevista no anexo II,

— examinar a realização dos desembarques efectuados nos portos marroquinos pelos navios da Comunidade,

— examinar a situação no que se refere à aplicação das regras de cooperação em matéria de luta contra a pesca ilícita e de cooperação administrativa para o respeito da regulamentação marroquina e das disposições do presente acordo.

A comissão mista reunir-se-á uma vez por ano, alternadamente em Marrocos e na Comunidade, bem como em sessão extraordinária, a pedido de uma das partes contratantes.

Artigo 11.º

Resolução dos litígios

As partes contratantes consultar-se-ão em caso de litígio relativo à interpretação ou aplicação do presente acordo.»

4 O capítulo VIII do anexo II do acordo, intitulado «Cooperação em matéria de controlo das actividades de pesca dos navios da Comunidade na zona de pesca de Marrocos», dispõe:

«Capítulo VIII

Processo em caso de apresamento

1. *Transmissão da informação*

O Ministério [das Pescas Marítimas e da Marinha Mercante de Marrocos] informará a delegação [da Comissão das Comunidades Europeias em Marrocos], num prazo máximo de quarenta e oito horas, de qualquer apresamento de um navio de pesca da Comunidade na zona de pesca de Marrocos, e transmitirá um relatório sucinto das circunstâncias e motivos que levaram a esse apresamento.

A delegação deve, de igual modo, ser informada da evolução dos processos iniciados e das sanções eventualmente aplicadas.

2. *Auto de apresamento*

Depois de a autoridade marroquina responsável pela polícia de pesca ter lavrado auto da ocorrência, o capitão do navio deve assinar esse documento.

A sua assinatura não afecta os direitos e meios de defesa a que pode recorrer para se defender em relação à infracção que lhe é imputada.

O capitão deve conduzir o seu navio ao porto marroquino indicado pela autoridade marroquina incumbida do controlo no mar.

3. *Resolução da situação de apresamento*

Nos termos do disposto no Dahir de 23 de Novembro de 1973 que regula a pesca marítima, a infracção pode ser resolvida:

a) Por transacção:

O montante da multa aplicada é determinado dentro de um intervalo compreendido entre um mínimo e um máximo previstos pela legislação marroquina;

b) Judicialmente:

Se a questão não se tiver resolvido por transacção e for submetida a uma instância judicial competente, será fixada uma caução bancária, o mais rapidamente possível, pela autoridade competente, nos termos do artigo 110.° do Dahir de 31 de Março de 1919, e depositada pelo armador num banco designado pelas autoridades marroquinas.

A caução bancária é irrevogável antes da conclusão do processo judicial.

A caução será desbloqueada pela autoridade competente imediatamente após o termo do processo sem condenação do capitão em causa, com dedução das eventuais custas judiciais.

De igual modo, em caso de condenação com multa inferior à caução depositada, o saldo residual será desbloqueado após a sentença, com dedução das eventuais custas judiciais.

O navio será liberado e a sua tripulação autorizada a deixar o porto:

— imediatamente após o cumprimento das obrigações decorrentes da transacção, mediante a apresentação do respectivo recibo,

— ou após o depósito de uma caução bancária, enquanto se aguarda o processo judicial, mediante a apresentação de um atestado de depósito de caução.»

Factos na origem da acção

5 A sociedade Pescados Congelados Jogamar, SL é proprietária do navio *Albor Uno,* cuja armadora é a Sr.ª Galván Carratalá.

6 Em 16 de Julho de 1997, um barco-patrulha marroquino apresou o *Albor Uno* tendo-o conduzido ao porto de El Aaiún, acusando-o de ter pescado, em 15 de Julho de 1997, a 4,5 milhas marítimas da costa marroquina, ou seja, dentro da zona das 12 milhas.

7 Por carta de 17 de Julho de 1997, as autoridades marroquinas, de acordo com o disposto no n.º 1 do capítulo VIII do anexo II do acordo, informaram as autoridades comunitárias do referido apresamento.

8 Em 18 de Julho de 1997, a Comissão das Comunidades Europeias enviou um perito, o Sr. Pagliarani, ao porto de El Aaiún com o fim de analisar a situação e elaborar um relatório.

9 No mesmo dia, o Sr. Pagliarani, a Sr.ª Galván Carratalá, o Sr. Fontán, director executivo da Asociación Nacional de Armadores de Cefalópodos (ANACEF), o Sr. Miranda, conselheiro de pesca da Embaixada de Espanha em Rabat, e o Sr. Fernández, cônsul de Espanha em Agadir, tiveram uma reunião com o Sr. Berrada Gouzi, capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Real marroquina, que os informou que tinha sido aplicada ao navio uma multa de 701 195 dirhams.

10 Em 21, 23 e 24 de Julho de 1997, respectivamente, a delegação da Comissão em Rabat enviou um fax e duas cartas ao Ministério das Pescas Marítimas e da Marinha Mercante de Marrocos (a seguir «Ministério das Pescas de Marrocos») solicitando todas as informações respeitantes ao apresamento do navio *Albor Uno* e propondo a constituição de um comité tripartido formado pelo Ministério das Pescas de Marrocos, pela Comissão e pela Marinha Real, a fim de analisar o estabelecimento de procedimentos que garantissem um tratamento mais transparente dos casos de apresamento.

11 Em 28 de Julho de 1997, o Sr. Charles, funcionário responsável da pesca na delegação da Comissão em Rabat, teve uma reunião com o Sr. Laghgrib, chefe da Divisão de Acompanhamento e Observação das Operações de Pesca do Ministério das Pescas de Marrocos, relativa ao cumprimento do acordo bem como à fiabilidade do sistema de traçado de navegação e pesca «GPS» e do receptor de navegação «Plotter».

12 Por carta de 29 de Julho de 1997, bem como durante uma reunião que teve lugar nesse mesmo dia entre o Sr. Gallimore, encarregado de negócios da delegação da Comissão em Rabat, e o Sr. Rhanmi, secretário-geral do Ministério das Pescas de Marrocos, as autoridades comunitárias convocaram uma sessão extraordinária da comissão mista prevista no artigo 10.° do acordo. Esse convite foi repetido por várias vezes, tendo sido sempre recusado pelas autoridades marroquinas, por entenderem que não existia qualquer violação do acordo.

13 Por fax de 11 de Agosto de 1997 enviado à delegação da Comissão em Rabat e que a demandante considera uma interpelação, esta solicitou, por um lado, os nomes, números de telefone e fax dos funcionários e organismos encarregados do processo e, por outro lado, uma cópia do relatório elaborado pelo perito e os dados do funcionário em cujo poder se encontrava, a fim de poder contactar os referidos funcionários.

14 Por fax de 13 de Agosto de 1997, a delegação da Comissão em Rabat respondeu que a Comissão tinha tomado todas as iniciativas oportunas com vista a encontrar uma solução para o apresamento do navio *Albor Uno*, velando pelo respeito das disposições previstas no acordo. Concluía que era aplicável a legislação marroquina e que o armador do navio tinha, assim, a faculdade de se dirigir directamente às autoridades marroquinas.

15 Por fax de 14 de Agosto de 1997 dirigido à delegação da Comissão em Rabat, a demandante comunicou que, após ter esperado um mês, exigia que lhe fossem prestadas as informações solicitadas no seu fax de 11 de Agosto de 1997 bem

como quaisquer outras informações relativas às negociações da Comissão com as autoridades marroquinas, para poder actuar por si própria.

16 Por fax enviado em 19 de Agosto de 1997, a Comissão transmitiu à demandante o relatório do Sr. Pagliarani. O referido relatório indica que, em 15 de Julho de 1997, segundo os sistemas de traçado de navegação e pesca «Plotter» e «GPS», de que dispõe o *Albor Uno,* o navio pescava fora da zona das 12 milhas e que não existiam indícios de manipulação do registo. O Sr. Pagliarani concluiu que existia uma diferença irreconciliável entre as afirmações de ambas as partes, que só se poderia resolver quando as autoridades marroquinas fornecessem informações suplementares respeitantes à detecção do *Albor Uno* no radar e os dados de navegação daí resultantes.

17 Por fax do mesmo dia, o Sr. Cavaco, director-geral da Direcção-Geral da Pesca (DG XIV), respondeu ao fax enviado em 14 de Agosto de 1997 pela demandante. O Sr. Cavaco lembrava as disposições do acordo segundo as quais cabe ao armador decidir a via, transaccional ou judicial, para resolver o apresamento. Igualmente indicava que a Comissão não participou em negociações com as autoridades marroquinas.

18 O navio foi liberado em 1 de Setembro de 1997, por transacção.

Processo e conclusões das partes

19 A demandante propôs a presente acção em 10 de Dezembro de 1997.

20 Por requerimento separado, apresentado em 20 de Fevereiro de 1998 na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão suscitou uma questão

prévia de inadmissibilidade, nos termos do n.º 1 do artigo 114.º do Regulamento de Processo. A demandante apresentou observações sobre essa questão prévia em 3 de Abril de 1998.

21 No seu requerimento, a demandante conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— declarar verificada a omissão da Comissão, no sentido de que se absteve de actuar no âmbito do apresamento do *Albor Uno,* violando o disposto no Tratado CE (artigos 38.º e seguintes) e no Regulamento n.º 3954/92;

— declarar que a Comissão não devia ter abdicado, a favor das autoridades nacionais, das suas competências em matéria de pesca;

— condenar a Comissão nas despesas.

22 Na questão prévia de inadmissibilidade, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar a acção inadmissível.

— condenar a demandante nas despesas.

23 Nas suas observações quanto à inadmissibilidade, a demandante conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade;

— ordenar o prosseguimento dos autos e iniciar o debate quanto ao mérito da causa;

— condenar a Comissão no pagamento das despesas relativas ao presente incidente processual.

Quanto à admissibilidade

24 Nos termos do artigo 114.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, salvo decisão em contrário do Tribunal de Primeira Instância, a tramitação ulterior do processo, no que respeita à questão prévia de inadmissibilidade, é oral. No caso presente, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) julga-se suficientemente esclarecido pelos documentos constantes dos autos e decide que não cabe abrir a fase oral.

Argumentos das partes

25 A Comissão considera que a acção é manifestamente inadmissível.

26 Em primeiro lugar, a Comissão alega que não foi previamente convidada a agir, contrariamente ao disposto no artigo 175.°, segundo parágrafo, do Tratado. O fax da demandante de 11 de Agosto de 1997 não preenche os requisitos essenciais exigidos pelo Tribunal para constituir um convite a agir. Por um lado, esse documento não invoca o artigo 175.° do Tratado, nem o facto de o mesmo constituir a fase administrativa do processo de declaração de omissão, e, por outro, não menciona as medidas que a demandante considerava oportunas para pôr fim à alegada inactividade ou omissão da Comissão.

27 Em segundo lugar, a Comissão alega que, contrariamente às exigências estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, não existe concordância entre o *petitum* do convite a agir e o da petição (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Dezembro de 1960, Hamborner Bergbau e Thyssen Bergbau/Alta Autoridade, 41/59 e 50/59, Recueil, p. 989, Colect. 1954-1961, p. 535). No fax de 11 de Agosto de 1997, a demandante limitou-se a solicitar à Comissão os nomes e números de telefone e fax dos funcionários e organismos encarregados do processo, bem como uma cópia do relatório elaborado pelo perito e os dados sobre o funcionário que o tinha em seu poder, a fim de os poder contactar. Em contrapartida, na petição, pede-se ao Tribunal, por um lado, que declare verificado que a Comissão, tendo-se abstido de agir no apresamento do *Albor Uno*, não respeitou as disposições do Tratado e, por outro, que solicite à Comissão que, em matéria de pesca, actue directamente e não delegue os seus poderes nas autoridades nacionais.

28 Em terceiro lugar, a Comissão defende que a sua alegada inactividade não constitui, em qualquer caso, uma omissão susceptível de acção judicial nos termos do artigo 175.° do Tratado, uma vez que o que lhe foi pedido no fax de 11 de Agosto de 1997, isto é, determinados dados e um relatório, não pode ser assimilado a uma decisão juridicamente vinculativa.

29 Por último, a Comissão alega que a demandante não tem legitimidade activa, uma vez que o acto, cuja omissão critica, não a afecta individual e directamente. Por um lado, a abstenção da Comissão no apresamento do *Albor Uno* apenas poderia ser evitada mediante uma alteração do acordo ou mediante a respectiva denúncia, o que teria produzido efeitos jurídicos em relação a terceiros. Por outro lado, a não delegação dos seus poderes nas autoridades nacionais em matéria de

pesca afectaria também todos os barcos que pescam com licença em águas marroquinas, bem como as autoridades espanholas. Assim, não se pode dizer que tais abstenções afectam individualmente o *Albor Uno*.

30 Em primeiro lugar, a demandante defende, quanto ao incumprimento da formalidade essencial constituída pelo convite a agir, que o princípio da proporcionalidade impõe que qualquer encargo imposto ao destinatário das normas comunitárias seja limitado ao estritamente necessário para alcançar o objectivo pretendido e que imponha o menor sacrifício possível por parte dos operadores sobre os quais impende (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, Schräder MS Kraftfutter, 265/87, Colect., p. 2237). O excesso de exigências formalistas, que conduzam a dificultar ou impedir o acesso aos meios legais de defesa, viola o direito a uma tutela judicial efectiva. A demandante alega que, mesmo que na prática se exija um convite formal a agir, o texto do artigo 175.° do Tratado não impõe que se indique a acção a empreender, nem que esta se limite ao que é pedido. O objectivo do convite a agir é o de dar início à contagem do prazo previsto no referido artigo e determinar o conteúdo da acção solicitada. O fax de 11 de Agosto de 1997 responde a estas exigências. A data a partir da qual começa a contar o prazo é a do apresamento e o conteúdo a liberação do navio apresado.

31 Em segundo lugar, quanto à falta de concordância do *petitum* do convite a agir com o da petição, a demandante sublinha que a acção foi proposta não por a Comissão ter negligenciado a realização de uma determinada acção, mas por ter permanecido inactiva sem explorar as vias de acção possíveis. Não se pode exigir da demandante que solicite à Comissão a adopção de medidas políticas concretas, menos ainda num conflito internacional. Com efeito, tais medidas não seriam jurídicas.

32 Por último, em oposição à tese da Comissão segundo a qual a sua inactividade não constitui uma omissão susceptível de acção judicial nos termos do artigo 175.° do Tratado e de que a demandante carece de legitimidade activa, esta alega que o direito de uma pessoa, singular ou colectiva, a recorrer ao Tribunal apenas se uma instituição comunitária não lhe dirigiu um acto que não seja uma recomendação ou um parecer, apenas significa que a acção não pode ser dirigida contra a omissão de adopção de um acto que não produza efeitos jurídicos.

33 O Tribunal de Justiça procedeu a uma interpretação extensiva do conceito de acto na acepção do artigo 175.° do Tratado, a fim de assegurar uma protecção jurídica a quem, sem ser o destinatário formal, é na realidade afectado por esse acto de modo análogo. É suficiente que o acto em causa afecte directa e individualmente o demandante, ainda que este não seja o seu destinatário (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1989, Star Fruit/Comissão, 247/87, Colect., p. 291, e de 16 de Fevereiro de 1993, ENU/Comissão, C-107/91, Colect., p. I-599).

Apreciação do Tribunal

34 Cabe lembrar que uma acção de declaração de omissão, proposta nos termos do artigo 175.° do Tratado, apenas é admissível na medida em que o demandante tenha seguido correctamente o procedimento administrativo pré-contencioso, cumprindo a formalidade essencial constituída pelo convite da instituição demandada a agir, na acepção do segundo parágrafo do referido artigo (acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Fevereiro de 1959, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, 17/57, Recueil, p. 9, em especial, p. 26, Colect. 1954-1961, p. 289, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Fevereiro de 1997, De Jorio/Conselho, T-64/96, Colect., p. II-127, n.° 39).

35 Para que tal pedido possa desencadear o processo da acção por omissão, é necessário que seja suficientemente explícito e preciso para permitir à Comissão conhecer de forma concreta o conteúdo da decisão que lhe é solicitada. O pedido deve, além do mais, realçar que pretende compelir a Comissão a tomar posição (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Junho de 1986, Usinor/Comissão, 81/85 e 119/85, Colect., p. 1777, n.° 15).

36 No caso presente, no seu fax de 11 de Agosto de 1997, a demandante limita-se a solicitar à Comissão, por um lado, os nomes, números de telefone e fax dos funcionários e organismos encarregados do processo e, por outro, uma cópia do relatório elaborado pelo perito e os dados sobre o funcionário que o tem em seu poder, a fim de os poder contactar.

37 Impõe-se reconhecer que, mesmo não se devendo impor um rigor excessivo quanto ao cumprimento das formalidades necessárias, na fase administrativa pré-contenciosa de uma acção por omissão, o fax de 11 de Agosto de 1997 não contém um convite a agir dirigido à Comissão, limitando-se a pedir-lhe determinadas informações destinadas a permitir à demandante actuar por si própria. Além do mais, esse fax não refere que constitui um acto prévio a um processo contencioso (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 1961, Elz/Alta Autoridade, 22/60 e 23/60, Recueil, p. 357, em particular, p. 375, Colect. 1954-1961, p. 619, e de 6 de Maio de 1986, Nuovo Campsider/Comissão, 25/85, Colect., p. 1531, n.° 8).

38 Resulta do exposto que, antes da propositura da presente acção, a demandante não seguiu correctamente o procedimento administrativo pré-contencioso, dirigindo à Comissão um convite a agir, na acepção do artigo 175.°, segundo parágrafo, do Tratado. Desse modo, não cumpriu uma formalidade essencial, o que implica a inadmissibilidade do pedido de declaração de omissão (despacho De Jorio/Conselho, já referido, n.° 39).

39 Daí resulta, sem que seja necessário apreciar os demais argumentos formulados pela Comissão, que se deve julgar a acção inadmissível no seu conjunto.

Quanto às despesas

40 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo a demandante sido vencida, é condenada nas despesas incorridas pela Comissão, de acordo com o pedido desta nesse sentido.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção)

decide:

1) **A acção é julgada inadmissível.**

2) **A demandante é condenada nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 30 de Abril de 1999.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. D. Cooke