ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)
6 de Julho de 1995 *

No processo T-572/93,

Odigitria AAE, sociedade de direito helénico, com sede em Atenas, representada por Epameinondas Marias, Georgios K. Stefanakis e Anastassia Chatzitzani, advogados no foro de Atenas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório da advogada Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por John Carbery, consultor jurídico, e Sophia Kyriakopoulou, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da direcção dos assuntos jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

* Língua do processo: grego.

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Xénophon A. Yataganas, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandados,

que tem por objecto um pedido de indemnização formulado ao abrigo do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE,

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

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Fevereiro de 1995,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

1 O presente litígio tem a sua origem no diferendo entre a República do Senegal (a seguir «Senegal») e a República da Guiné-Bissau (a seguir «Guiné-Bissau») a propósito da exacta delimitação das suas zonas marítimas. Este diferendo resulta de uma divergência de interpretação dum acordo fronteiriço celebrado entre a República Francesa e a República Portuguesa em 1960, antes da independência daqueles Estados.

2 Com o fim de resolver esse diferendo, ambas as partes aceitaram, em 1985, submetê-lo a arbitragem. A sentença arbitral foi proferida em 31 de Julho de 1989.

3 Em 2 de Agosto de 1989, a Guiné-Bissau contestou a sentença arbitral através duma comunicação escrita e declarou a sua intenção de levar a questão aos tribunais. O Governo da Guiné-Bissau fez ainda a declaração de que «... a Guiné-Bissau, desejosa de afirmar os direitos do seu povo, procederá, por seu lado, a uma intensa presença na região, para nela explorar os seus recursos biológicos, sem admitir qualquer actividade que possa constituir um entrave a essa exploração e ao seu controlo pelas autoridades competentes». Em 14 de Agosto de 1989, esta declaração bem como a comunicação de 2 de Agosto de 1989 foram transmitidas aos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros, ao Conselho e à Comissão.

4 A Guiné-Bissau levou seguidamente o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça de Haia (a seguir «TIJ»), e pediu a adopção de medidas provisórias. Este último pedido foi indeferido por despacho do TIJ de 2 de Março de 1990. Por acórdão de

12 de Novembro de 1991, o TIJ confirmou a sentença arbitral. As autoridades da Guiné-Bissau decidiram então interpor um recurso relativo ao mérito da questão o TIJ. Tanto quanto a Comissão sabe, esse processo ainda não foi resolvido.

5 Entretanto, em 15 de Junho de 1979, a Comunidade Económica Europeia (a seguir «CEE») concluiu com o Governo senegalês um acordo relativo à pesca ao largo da costa senegalesa. Este acordo foi aprovado, em nome da CEE, pelo Regulamento (CEE) n.° 2212/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, relativo à conclusão do acordo entre o Governo da República do Senegal e a Comunidade Económica Europeia respeitante à pesca ao largo da costa senegalesa bem como do protocolo e das trocas de cartas a ele relativas (JO L 226, p. 16; EE 04 F1 p. 115).

6 O artigo 1.° deste acordo define o seu objecto: o estabelecimento dos princípios e das regras que regularão, no futuro, o conjunto das condições do exercício da pesca pelos navios que arvoram pavilhão de Estados-Membros da Comunidade nas águas sob a soberania ou jurisdição, em matéria de pesca, do Senegal. O artigo 4.° do acordo estipula que o exercício das actividades piscatórias na zona de pesca do Senegal pelos navios da Comunidade fica sujeito à posse de uma licença emitida, a pedido da Comunidade, pelas autoridades senegalesas. O anexo I do acordo precisa, no ponto E, as zonas de pesca em que tais licenças são válidas, em função da natureza da actividade e do tipo de navio em causa.

7 Em 27 de Fevereiro de 1980, a CEE concluiu também um acordo de pesca com a Guiné-Bissau, que foi aprovado pelo Regulamento (CEE) n.° 2213/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, relativo à celebração do acordo entre o Governo da República da Guiné-Bissau e a Comunidade Económica Europeia respeitante à pesca ao largo da costa da Guiné-Bissau e de duas trocas de cartas a ele relativas (JO L 226, p. 33; EE 04 F1 p. 132).

8 O acordo com o Senegal foi alterado por diversas vezes, por acordo entre as partes. Em 4 de Fevereiro de 1991, a CEE concluiu e o Conselho aprovou, pelo Regulamento (CEE) n.° 420/91, relativo à celebração do protocolo que fixa os direitos de pesca e a contrapartida financeira previstos no acordo entre o Governo da República do Senegal e a Comunidade Económica Europeia respeitante à pesca ao largo da costa senegalesa, para o período compreendido entre 1 de Maio de 1990 e 30 de Abril de 1992 (JO L 53, p. 1), um protocolo ao acordo com o Senegal que fixa os direitos de pesca e a contrapartida financeira (a seguir «protocolo de 4 de Fevereiro de 1991»). Na sequência de uma troca de cartas entre as partes, o protocolo começou a ser aplicado a título provisório.

9 Do mesmo modo, em 25 de Abril de 1990, a CEE concluiu e o Conselho aprovou, pelo Regulamento (CEE) n.° 1235/90, relativo à celebração do protocolo que fixa as possibilidades de pesca e a compensação financeira previstas no acordo entre a Comunidade Económica Europeia e o Governo da República da Guiné-Bissau respeitante à pesca ao largo da costa da Guiné-Bissau em relação ao período compreendido entre 16 de Junho de 1989 e 15 de Julho de 1991 (JO L 125, p. 1), um protocolo ao acordo com a Guiné-Bissau que fixa as possibilidades de pesca e a compensação financeira (a seguir «protocolo de 25 de Abril de 1990»).

10 O artigo 7.° do protocolo de 25 de Abril de 1990 revogou o anexo do acordo concluído com a Guiné-Bissau e substituiu-o por um novo anexo que, no seu ponto K, define do seguinte modo o procedimento em caso de apresamento:

«As autoridades da Comissão das Comunidades Europeias na Guiné-Bissau devem ser informadas, num prazo de 48 horas, em caso de apresamento, efectuado na zona de pesca da Guiné-Bissau, de um navio de pesca que arvore pavilhão de um Estado-Membro da Comunidade, e receber, simultaneamente, um relatório sucinto das circunstâncias e razões que conduziram a tal apresamento.

No caso de ser intentada uma acção judicial, as autoridades da Guiné-Bissau podem fixar uma caução bancária, a pedido da Comunidade ou do armador.

Neste caso, as autoridades da Guiné-Bissau comprometer-se-ão a libertar o navio no prazo de 24 horas após o depósito da caução bancária.

A caução bancária será liberada pela autoridade competente logo que o capitão do navio em causa seja absolvido por decisão judicial.

Caso uma das partes o considere necessário, pode requerer uma consulta urgente nos termos do artigo 10.° do acordo.»

11 Neste contexto, a Embaixada da Guiné-Bissau em Bruxelas enviou à Comissão, em 11 de Maio de 1990, uma nota verbal, sob o número 447/CIJ/90, para a «informar da evolução da situação na região marítima que se situa junto às costas da Guiné--Bissau e do Senegal». Nela se faz menção de um novo incidente ocorrido em 11 de Abril e do apresamento pela marinha do Senegal de um navio de pesca soviético, que dispunha de uma licença de pesca da Guiné-Bissau, o qual se encontrava, segundo a embaixada, indiscutivelmente nas águas sob jurisdição da Guiné-Bissau. Em conclusão, solicitou «que estas informações, que são de uma extrema gravidade, sejam levadas ao conhecimento de todos aqueles a quem elas possam ser úteis...». Esta comunicação foi registada na Comissão em 28 de Maio de 1990.

12 Em 14 de Maio de 1990, o navio de pesca «Theodoros M», arvorando pavilhão grego e pertencente à demandante, que deixara o porto de Dacar em 10 de Maio e beneficiava de uma licença de pesca concedida pelas autoridades senegalesas, foi apresado por um navio-patrulha da Guiné-Bissau nas águas objecto de litígio. Após terem apresado o navio, as autoridades da Guiné-Bissau procederam à sua apreensão

e ao confisco da carga, cerca de seis toneladas de peixe, e dos seus documentos. O «Theodoros M» tinha obtido a licença de pesca no ministério senegalês competente para a pesca marítima, de acordo com as disposições em vigor entre o Senegal e a Comunidade. O pedido de licença fora apresentado às autoridades senegalesas por intermédio da Comissão e a licença fora emitida a favor do navio da demandante também através da delegação da Comissão em Dacar.

13 O capitão do «Theodoros M» foi acusado, no tribunal popular de Bissau, de ter pescado, sem para esse efeito possuir a necessária licença, nas águas sujeitas à soberania da Guiné-Bissau. Por sentença de 28 de Maio de 1990, o tribunal popular reconheceu a procedência dessa acusação e condenou o capitão à multa de 213 519 000 pesos da Guiné-Bissau. A sentença declara que o capitão estava ao corrente da existência de um diferendo entre as duas Repúblicas relativo à zona em que o navio foi apresado. O navio foi libertado em 25 de Julho de 1990.

14 Por telex de 21 de Junho de 1990, a Direcção da Pesca Marítima do Ministério da Agricultura helénico recomendou à cooperativa nacional dos pescadores de alto-mar e à união de pescadores de camarão do alto-mar que solicitassem aos seus membros «... que não pescassem nessa zona, reivindicada pelos dois países, sem previamente terem obtido a licença de pesca tanto para as águas territoriais da Guiné-Bissau como para as do Senegal».

Tramitação processual

15 Foi nestas circunstâncias que, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 6 de Dezembro de 1993, a demandante intentou uma acção contra 1) a Comunidade Europeia, legalmente representada pelas suas competentes instituições, 2) o Conselho da União Europeia e 3) a Comissão das Comunidades Europeias,

com o fim de obter a reparação, ao abrigo do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, do prejuízo sofrido em razão dos actos e das omissões dos demandados.

16 A fase escrita do processo seguiu um curso regular. O Tribunal ouviu as partes sobre a questão da atribuição do processo a uma secção composta por três juízes. Não tendo as partes apresentado objecções, o Tribunal decidiu tal atribuição nos termos dos artigos 12.°, 14.° e 51.° do seu Regulamento de Processo, na versão que à época estava em vigor.

17 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Primeira Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Convidou, no entanto, a demandante a responder, por escrito e antes da audiência, a uma série de perguntas. O Tribunal solicitou ainda à Comissão que pusesse à sua disposição um documento.

18 Na audiência de 21 de Fevereiro de 1995, o Tribunal ouviu as alegações das partes e as suas respostas às perguntas que colocara.

Pedidos das partes

19 A demandante conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar a acção admissível;

— declarar, ao abrigo do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, a responsabilidade da Comunidade Europeia no prejuízo causado à demandante e condená-la a repará-lo sob forma de uma indemnização no montante de 102 446 183 DR, acrescidos de juros, à taxa de 24% ao ano, a contar da data da entrega da petição;

— condenar os demandados nas despesas.

20 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento à acção intentada pela demandante, pelo motivo de o Conselho, ao concluir o protocolo de 4 de Fevereiro de 1991 com o Senegal, de modo algum ter cometido um acto ilícito que possa ser considerado violador de uma regra superior de direito destinada a proteger os particulares;

— na hipótese improvável de o Tribunal concluir pela existência de tal violação, declarar que ela não foi suficientemente caracterizada e, de qualquer modo, que a demandante não tomou todas as precauções necessárias, por não ter feito prova de prudência e por se não ter informado de todas as condições em que os seus navios operavam;

— condenar a demandante nas despesas.

21 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a demandante nas despesas.

Quando à admissibilidade

22 O Tribunal corrigiu oficiosamente a identidade das partes no litígio, dado que, por força do artigo 17.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, só as instituições da Comunidade, que devem ser distinguidas da própria Comunidade, podem ser demandadas.

Quanto ao mérito

23 Em apoio da sua acção, a demandante apresenta quatro fundamentos, dos quais só o primeiro se dirige simultaneamente contra o Conselho e a Comissão. Este primeiro fundamento baseia-se em faltas cometidas na negociação pela Comissão e na conclusão pelo Conselho, sob proposta desta última, dos protocolos de 25 de Abril de 1990 e de 4 de Fevereiro de 1991, concluídos, respectivamente, com a Guiné-Bissau e o Senegal. O segundo fundamento baseia-se na omissão culposa da Comissão de informar a demandante do diferendo que opunha a Guiné-Bissau e o Senegal. O terceiro fundamento baseia-se na omissão culposa da Comissão de consultar, na sequência do apresamento do navio da demandante, as autoridades da Guiné-Bissau, em aplicação do ponto K do anexo do protocolo de 25 de Abril de 1990. O último fundamento baseia-se na omissão culposa da Comissão de pedir a fixação de uma caução bancária, por aplicação desta mesma disposição.

24 A demandante pretende obter a declaração de que a Comunidade Europeia está obrigada, nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CE, a reparar a totalidade do prejuízo que sofreu. Avalia tal prejuízo no montante de

102 446 183 DR, correspondentes às suas despesas de funcionamento durante os dois meses e meio de imobilização do navio, às perdas que sofreu e ao prejuízo moral que lhe foi causado. Face ao nível das taxas de juro no mercado helénico, a taxa de juro de 24% ao ano impõe-se, segundo a demandante.

Quanto ao primeiro fundamento, baseado na responsabilidade decorrente de um acto normativo negociado pela Comissão e adoptado pelo Conselho sob proposta da Comissão

Argumentos das partes

25 A demandante argumenta que, ao concluir o protocolo de 25 de Abril de 1990 com a Guiné-Bissau e o de 4 de Fevereiro de 1991 com o Senegal, sem ter em conta o litígio que opõe estes Estados, perante o TIJ, a propósito da delimitação das suas zonas marítimas, o Conselho e a Comissão praticaram um acto culposo que acarreta a responsabilidade da Comunidade. Segundo a demandante, o Conselho e a Comissão tinham, pelo menos, a obrigação de excluir dos acordos de pesca em causa a zona litigiosa até à prolação da decisão final do TIJ. A este respeito, invoca o facto de a República da Finlândia e a República da Estónia terem excluído uma zona de pesca objecto de controvérsia entre este último país e a República da Letónia de um acordo de pesca recentemente concluído.

26 Aduz que o Conselho e a Comissão cometeram uma violação grave e suficientemente caracterizada de regras superiores de direito que protegem os particulares, agindo com manifesta e grave violação dos limites do seu poder de apreciação. Com efeito, não cumpriram a obrigação que lhes incumbe por força dos princípios gerais do direito comunitário de garantir a liberdade de pesca nas águas de países terceiros, protegendo especialmente a segurança jurídica e a confiança legítima dos empre-

sários. No decurso da audiência, a demandante precisou que tinham sido violados três princípios, a saber, o princípio da diligência e da boa administração no âmbito da celebração de uma convenção internacional, o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança legítima dos operadores económicos, que tinham o direito de exercer as suas actividades de pesca após terem obtido as licenças de pesca necessárias para tal efeito.

27 O Conselho considera que, ao adoptar o Regulamento n.º 420/91, de 4 de Fevereiro de 1991, já referido, não violou uma regra superior de direito destinada a proteger os particulares. Com efeito, a Comunidade não pode, aquando da celebração de um acordo de pesca com um Estado terceiro, apreciar os limites da jurisdição marítima dele, sobretudo quando existe um diferendo a esse respeito entre o Estado contratante o outros Estados, mesmo que se trate de Estados com os quais a Comunidade também celebrou acordos de pesca.

28 O Conselho aduz, portanto, que exerceu o seu poder de apreciação de uma maneira que de modo algum violou os limites impostos ao exercício dos seus poderes. Acrescenta que, se tivesse insistido para que ficassem excluídas as zonas marítimas contestadas, as negociações não teriam tido êxito, uma vez que a sua atitude teria sido interpretada como uma tomada de posição sobre uma questão que está submetida ao TIJ. Qualquer atitude diferente da de neutralidade, no que respeita aos diferendos de soberania entre Estados terceiros, levaria muito provavelmente estes países a recusar celebrar tais acordos com a Comunidade. O facto de tais litígios serem objecto de arbitragem ou de um processo judicial não modifica este estado de coisas.

29 O Conselho considera, em consequência, que, ao concluir o protocolo de 4 de Fevereiro de 1991 com o Senegal, não violou qualquer regra superior de direito destinada a proteger os particulares.

30 O Conselho contesta ainda que tenha havido um nexo de causalidade directo entre o seu papel de legislador e os prejuízos que a demandante alega ter sofrido. De qualquer modo, segundo o Conselho, o pretenso nexo de causalidade teria sido desfeito pelo comportamento da própria demandante, a qual não se comportou de modo prudente ao não se ter informado, antes de deixar o porto de Dacar, sobre as condições em que teria de trabalhar, contrariamente ao que teria sido feito por qualquer armador prudente.

31 Além disso, o Conselho duvida que seja possível que um navio, que pescou nas águas do Senegal durante, pelo menos, os nove anos anteriores ao seu apresamento, possa ignorar a existência de um diferendo entre o Senegal e a sua vizinha Guiné-Bissau quanto à delimitação de tais águas. Com efeito, este diferendo era de notoriedade pública, por motivo da publicidade que acompanhara os numerosos apresamentos de navios de pesca nas águas em questão; no momento do apresamento, encontravam-se a bordo do «Theodoros M» nada menos que quatorze marinheiros e um observador senegaleses; resulta, finalmente, muito claramente da decisão do tribunal popular de Bissau de 28 de Maio de 1990 que o capitão do navio estava ao corrente do litígio.

32 A Comissão declara que a delimitação da zona de pesca do Senegal foi fixada pelo artigo 1.° do acordo entre a Comunidade e o Senegal e que tal acordo está em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982. A formulação deste acordo corresponde, segundo a Comissão, à de todos os acordos de pesca concluídos pela Comunidade, não se imiscuindo, assim, no diferendo relativo à delimitação das águas territoriais dos Estados em causa. Qualquer outra formulação teria necessariamente abordado a questão da delimitação das zonas marítimas dos Estados em causa, teria, portanto, saído do domínio das competências comunitárias e teria, aliás justamente, sido interpretada pelos Estados em causa como uma ingerência nos seus assuntos internos.

33 A Comissão sustenta ainda que o diferendo entre o Senegal e a Guiné-Bissau, que remonta ao ano de 1960 e foi objecto de sentenças arbitrais e de acórdãos, era conhe-

cido de todos os interessados. Não podia, portanto, ser ignorado por operadores diligentes, sobretudo se exerciam as suas actividades de pesca em tais águas, praticamente sem interrupção, desde 1981.

Apreciação do Tribunal

34 O artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado dispõe que, em matéria de responsabilidade extracontratual, a Comunidade deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas instituições comunitárias no exercício das suas funções. No que se refere a actos normativos que impliquem opções de política económica, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que só pode haver responsabilidade da Comunidade em presença de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra superior de direito que protege os particulares (v., nomeadamente, os acórdãos de 25 de Maio de 1978, Bayerische HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.^{os} 4 a 6, e de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.° 12). Mais especificamente, no contexto de um acto normativo, como o que está em causa, caracterizado pelo exercício de um amplo poder de apreciação, indispensável à aplicação da política agrícola comum, a responsabilidade da Comunidade só pode resultar do facto de a instituição em causa ter violado, de modo manifesto e grave, os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (v. o acórdão Bayerische HNL e o./Conselho e Comissão, já referido, n.° 6).

35 Resulta ainda da jurisprudência que as omissões das instituições comunitárias só são susceptíveis de acarretar a responsabilidade da Comunidade na medida em que as instituições violarem uma obrigação legal de agir resultante de uma disposição comunitária (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 1994, KYDEP/Conselho e Comissão, C-146/91, Colect., p. I-4199, n.° 58). Em consequência, há que apurar se, no caso vertente, as instituições demandadas violaram a obrigação de inserir nos acordos em questão uma cláusula relativa à zona de pesca em litígio entre a duas Repúblicas em causa.

A este respeito, deve realçar-se que, tendo em conta o poder discricionário reconhecido ao Conselho em matéria de aplicação da política agrícola comum, o controlo a exercer pelo tribunal comunitário deve limitar-se a verificar se a medida em causa está viciada por erro manifesto ou por desvio de poder, ou se a autoridade em questão ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação (v., por exemplo, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Novembro de 1990, C-331/88, Fedesa e o., Colect., p. I-4023, n.° 8, e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 90). Além disso, deve precisar-se que apenas a natureza manifestamente inadequada, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, de uma medida adoptada no domínio em questão pode afectar a legalidade dessa medida (v. o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1989, 265/87, Schräder, Colect., p. 2237, n.^{os} 21 e 22).

37 No caso vertente, o legislador comunitário considerou, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas pelos artigos 43.° e 228.° do Tratado, que era do interesse da Comunidade negociar e aprovar o acordo de pesca celebrado entre a Comunidade e o Senegal.

38 Quanto ao conteúdo de tal acordo, deve realçar-se que as instituições da Comunidade gozam de um amplo poder de apreciação tanto no domínio das relações económicas externas da Comunidade como no domínio interno correspondente à política agrícola comum. Celebrando acordos e protocolos com os dois Estados em questão, o Conselho e a Comissão não ultrapassaram o poder discricionário de que dispõem na matéria e em caso algum adoptaram uma medida manifestamente inadequada ao objectivo que prosseguiam. Com efeito, o Conselho e a Comissão não teriam podido solicitar que se excluísse de tais acordos a zona litigiosa, sem com isso tomar posição sobre questões que se inserem nos assuntos internos de Estados terceiros. Ora, se a Comunidade se opusesse às reivindicações dos Estados relativas às zonas sobre as quais pretendem exercer a sua jurisdição ou se opusesse ao exercício desta jurisdição quando existe um diferendo, esses países terceiros recusariam muito provavelmente celebrar tais acordos com a Comunidade. Para mais, se a Comunidade solicitasse a exclusão de zonas contestadas por outros Estados, esse gesto seria certamente interpretado como uma ingerência da sua parte em tais dife-

rendos. A exclusão dessas zonas a pedido da Comunidade teria também por efeito o enfraquecimento da reivindicação pelo Estado terceiro em causa do direito a exercer tal jurisdição. O facto de tais litígios serem submetidos a arbitragem ou serem objecto de um processo judicial reforça este modo de raciocínio, na medida em que, quando há processos pendentes no TIJ, não compete à Comunidade tomar posição sobre os diferendos que opõem Estados terceiros.

39 Além disso, a demandante não pode invocar, como fez na audiência, o facto de a Comunidade ter aceitado excluir do acordo de pesca entre a República da Finlândia e a da Estónia uma zona de pesca objecto de controvérsia entre esta última e a República da Letónia, para sustentar que o princípio de diligência a obrigava a excluir a zona litigiosa do acordo concluído com o Senegal. Com efeito, tratava-se, nesse caso, de um acordo celebrado, à época, por dois Estados terceiros que não estavam submetidos ao direito comunitário. Além disso, a demandante não pode tirar argumentos do artigo 234.° do Tratado CE, uma vez que este não impõe qualquer obrigação à Comunidade, mas apenas aos Estados-Membros, e não se refere, portanto, às negociações da Comunidade com Estados terceiros.

40 Resulta do que precede que o princípio de diligência e boa administração não foi violado pelas instituições comunitárias.

41 No que respeita à alegada violação do princípio de protecção da confiança legítima, o Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, o direito de reclamar a protecção da confiança legítima se estende a qualquer particular que se encontre numa situação da qual resulte que a administração comunitária, ao fornecer-lhe garantias precisas, lhe fez nascer esperanças fundamentadas (v., nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Julho de 1994, Grynberg e Hall/Comissão, T-534/93, ColectFP p. II-595, n.° 51, e de 19 de Maio de 1994, Con-

sorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comissão, T-465/93, Colect., p. II-361, n.° 67). Ora, no caso vertente, a demandante não sustenta nem demonstra que o Conselho e a Comissão lhe tenham dado garantias precisas quanto ao conteúdo do acordo de pesca celebrado entre a Comunidade e o Senegal e dos seus protocolos. Em consequência, não pode acusar-se o Conselho e a Comissão de terem violado a confiança legítima da demandante ao celebrar o referido acordo de pesca e os seus protocolos.

42 Para mais, mesmo supondo que a argumentação da demandante tende a mostrar que, ao concluir o acordo de pesca em questão e os seus protocolos, o Conselho e a Comissão violaram a confiança legítima que ela tinha adquirido pelo facto de tal acordo e protocolos serem conformes aos princípios da boa administração e da diligência, há que concluir que tal argumentação se confunde com os argumentos da demandante relativos à violação desses princípios.

43 Na medida em que a argumentação da demandante se refere à licença de pesca que lhe foi concedida, o Tribunal verifica que tal argumentação se confunde com o segundo fundamento.

44 No que respeita ao princípio da segurança jurídica, deve realçar-se que o diferendo entre a Guiné-Bissau e o Senegal criou efectivamente uma certa insegurança para os operadores que pescam nas águas objecto de controvérsia. No entanto, tal insegurança não é imputável aos acordos e protocolos que a Comunidade celebrou, mas a um diferendo de que a Comunidade não é responsável (v. os n.^{os} 1 a 4, 37 e 38 do presente acórdão). Em tais circunstâncias, não se pode acusar o Conselho e a Comissão de não terem renunciado aos benefícios que a conclusão dos acordos de pesca em litígio podia trazer para a Comunidade, tanto mais que os pescadores comunitários estavam em condições de prevenir as consequências negativas da situação de insegurança assim criada. Com efeito, incumbia ao capitão do navio determinar precisamente a sua posição no alto-mar. Se a sua intenção era a de pescar nas águas contestadas, tinha a possibilidade de solicitar previamente uma licença a cada

um dos Estados em causa, para evitar ser objecto de acções de represália por parte de um deles, com a condição de respeitar, sendo caso disso, as disposições previstas pelos protocolos concluídos pela Comunidade relativos ao emprego de nacionais dos dois Estados em questão no seu navio, disposições que, aliás, não tiveram qualquer influência neste caso.

45 Tomando em consideração as vantagens da celebração dos acordos em causa e a possibilidade de os operadores económicos prevenirem os inconvenientes deles resultantes, é forçoso constatar que a Comunidade não violou o princípio da segurança jurídica.

46 Resulta do que precede que, ao negociar, ao propor e ao adoptar os Regulamentos n.os 2212/80 e 420/91, nem o Conselho nem a Comissão violaram as regras superiores de direito que protegem a demandante, pelo que o primeiro fundamento não pode ser aceite.

47 Daqui resulta que deve ser negado provimento à acção na parte em que ela se dirige contra o Conselho.

Quanto ao segundo fundamento, baseado na responsabilidade da Comissão decorrente da omissão de informar a demandante do diferendo

Argumentos das partes

48 A demandante argumenta que a Comissão tinha o dever de a informar da existência do diferendo entre a Guiné-Bissau e o Senegal, da comunicação escrita de 2 de

Agosto de 1989 e da nota verbal de 11 de Maio de 1990, nas quais a Guiné-Bissau, na opinião da demandante, ameaçou capturar qualquer navio que pescasse nas águas contestadas sem licença da Guiné-Bissau, e, enfim, do apresamento de três navios de pesca soviéticos pelo Senegal. Em consequência, considera que a demandada violou manifesta e gravemente os limites do seu poder de apreciação e assim violou de modo suficientemente caracterizado uma regra superior de direito que protege os particulares, ou seja, os princípios gerais do direito internacional e, mais especialmente, o princípio de diligência na celebração de convenções internacionais.

49 A demandante afirma que o prejuízo que assim sofreu ultrapassa os limites dos riscos económicos inerentes às actividades do sector da pesca, e reporta-se, entre outros, ao acórdão Mulder e o./Conselho e Comissão, já referido, n.° 13.

50 Na sua réplica, a demandante repete que ninguém chamou a sua atenção sobre os riscos que corria ao pescar na zona em causa. Rejeita uma eventual co-responsabilidade sua, argumentando que a sentença do tribunal popular da Guiné-Bissau não menciona qualquer confissão do comandante e que a apreciação da sua culpabilidade não é pertinente para o presente processo. A decisão proferida contra o comandante é uma decisão de oportunidade, que serve para reforçar as pretensões da Guiné-Bissau. Foi por este motivo que a demandante não recorreu dela. Um tal recurso apenas teria prolongado a apreensão do navio, sem que o comandante tivesse a menor hipótese de ser absolvido, dado que a sua absolvição teria posto em dúvida a justeza das pretensões fronteiriças da Guiné-Bissau.

51 A demandante argumenta que, se tivesse tido conhecimento do diferendo entre o Senegal e a Guiné-Bissau, o seu navio não teria entrado nas águas objecto de controvérsia e ela teria procurado obter uma licença de pesca ao abrigo do acordo cele-

brado entre a Comunidade e a Guiné-Bissau. Sublinha que esta última diligência foi recomendada, após a captura do seu navio, pelas autoridades helénicas competentes.

52 Para mais, a demandante realça que, desde 11 de Maio de 1990 — data em que a Embaixada da Guiné-Bissau enviou a nota verbal n.° 447/CIJ/90 —, a Comissão deveria ter imediatamente tomado todas as medidas possíveis para dela informar todos os navios comunitários a que tinha transmitido as licenças de pesca, em conformidade com o acordo CEE-Senegal, a fim de permitir que elas próprias tomassem as disposições que se impunham.

53 A demandante sustenta que resulta de um telegrama do director-geral da pesca da Comissão, de 13 de Junho de 1990, que a Comissão tinha conhecimento da nota verbal de 11 de Maio de 1990. E resulta de um telex do ministério grego, de 21 de Junho de 1990, que tal conhecimento era anterior a 14 de Maio de 1990.

54 A demandante concluiu afirmando que, ao não a ter informado, a Comissão fez prova de uma indiferença completa, de omissão e de negligência. Se a Comissão — agindo de acordo com o princípio da boa administração — tivesse imediatamente informado o seu navio, que apenas deixara o porto no dia antecedente, ele não teria pescado nas águas litigiosas e também não teria, portanto, sido apresado.

55 A Comissão repete que o diferendo entre o Senegal e a Guiné-Bissau, que remonta a 1960 e que foi objecto de sentenças arbitrais e de acórdãos, não podia ser ignorado por operadores diligentes que exercem as suas actividades de pesca em tais águas, praticamente sem interrupção desde 1981. No decurso da audiência, a Comissão acrescentou que o facto de nenhum navio comunitário, com excepção do da demandante, ter sido apresado desde que tais acordos existem constitui uma prova irrefutável da notoriedade pública do diferendo.

56 A Comissão realça que a comunicação escrita da Guiné-Bissau de 2 de Agosto de 1989 estava redigida em termos gerais e não continha então qualquer ameaça de adopção eventual de medidas unilaterais. Tal comunicação foi enviada a todas as delegações diplomáticas dos Estados-Membros, o que significa que os interessados terão também sido advertidos pelas suas administrações nacionais.

57 Afirma que recebeu a nota verbal n.° 447/CIJ/90, de 11 de Maio de 1990, em 28 de Maio desse ano, ou seja, quatorze dias após o apresamento do «Theodoros M».

58 A Comissão sublinha que não tinha os meios nem a obrigação de informar individualmente cada armador dos riscos que corria, e que competia às administrações nacionais disso informar os seus cidadãos.

59 Além disso, Comissão sustenta que os outros armadores tiveram o cuidado de obter licenças de pesca dos dois países em causa e que os que preferiam pescar no Senegal evitaram sistematicamente a zona contestada.

60 A Comissão considera que é impossível que tivesse podido escapar à demandante a informação de que quatro navios pertencentes ao grupo senegalês «Adrien», com 76 membros da tripulação a bordo, tinham sido apresados pelas mesmas razões pelas autoridades da Guiné-Bissau em 1 de Janeiro de 1990.

61 Finalmente, a Comissão acrescentou, no decurso da audiência, um novo argumento de facto, que tem a ver com o ponto preciso da zona litigiosa em que o navio foi apresado. Segundo a Comissão, tal ponto está afastado das fronteiras da zona litigiosa apenas 1,5 ou 2 milhas, o que é muito perto das zonas marítimas incontestadas do Senegal. Considera que daqui decorre que, pelas suas declarações, o capitão admitiu que foi por causa de um erro que se encontrava na zona contestada. Terá, portanto, cometido um erro de navegação.

Apreciação do Tribunal

62 Deve começar-se por afirmar que a Comissão, ao negociar o acordo e o protocolo a ele referente e ao não excluir as águas contestadas do acordo e do protocolo, não violou qualquer regra superior de direito destinada a proteger os particulares.

63 Deve, no entanto, averiguar-se se, no plano administrativo, a Comissão não terá cometido um acto culposo susceptível de acarretar a responsabilidade da Comunidade, ao não proteger os navios comunitários que pescam na zona litigiosa com base em licenças emitidas por intermédio da Comissão no âmbito de acordos celebrados pela Comunidade. Com efeito, as licenças de pesca são solicitadas em nome do armador e emitidas em nome do Senegal por intermédio da Comissão (v. o anexo ao protocolo de 4 de Fevereiro de 1991, relativo às condições de exercício da pesca na zona de pesca senegalesa pelos navios arvorando pavilhão de Estados-Membros da Comunidade, ponto A). A licença da demandante foi, portanto, emitida a seu favor por intermédio da delegação da Comissão no Senegal. Em consequência, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a sua delegação tinha possibilidade de anexar a cada licença por ela transmitida uma nota avisando o titular de tal licença dos riscos ligados à pesca na zona litigiosa. A este respeito, não pode objectar-se que um tal aviso não poderia ser feito sem ferir a sensibilidade dos dois Estados em causa. Com efeito, a Comissão, enquanto instituição, estava em condições de formular um tal aviso em termos suficientemente neutros e diplomáticos para evitar tomar posição no âmbito do diferendo que opõe estes Estados.

64 Além disso, se a Comissão tivesse julgado inapropriado anexar tais notas às licenças, teria pelo menos podido solicitar aos Estados-Membros que informassem eles próprios os interessados dos riscos da pesca nas águas litigiosas entre os dois Estados em causa, como aliás fez o Governo helénico após o apresamento do navio da demandante (v. n.° 14, *supra*).

65 Considerando a hipótese de a Comissão ter assim efectivamente violado um dever de informação, há que examinar se tal violação esteve na origem do prejuízo. Com efeito, se o comandante tinha conhecimento do diferendo no momento do apresamento do seu navio, o facto de a Comissão o não ter informado do diferendo não poderia ter tido qualquer papel na efectivação do prejuízo.

66 Neste contexto, o Conselho e a Comissão argumentaram que resultava especialmente da sentença do tribunal popular de Bissau que o comandante tinha conhecimento do diferendo entre a Guiné-Bissau e o Senegal no momento do apresamento do seu navio. Na sua réplica, a demandante contesta esta alegação, sem no entanto explicar concretamente o que efectivamente sabia o comandante. Foi por esse motivo que o Tribunal solicitou à demandante, por uma medida de organização do processo, que tomasse posição de maneira precisa sobre os factos apurados pelo tribunal popular de Bissau relativos ao que sabia o comandante. A resposta da demandante foi de novo ambígua, e tal ambiguidade não desapareceu no decurso da audiência. Finalmente, é forçoso realçar que a demandante não arrolou o comandante como testemunha, como podia ter feito para tentar provar que ele não tinha conhecimento, no momento dos factos, do diferendo que opõe a Guiné-Bissau ao Senegal.

67 Deve acrescentar-se que, tendo-lhe o Tribunal perguntado desde quando praticava o comandante a pesca na águas senegalesas, a demandante respondeu que esta questão não era determinante, dado que o comandante devia poder confiar nos serviços competentes da Comunidade. Qualquer que fosse o conteúdo dos seus conhecimentos, ele não poderia ter posto em dúvida a validade do conteúdo «da autorização comunitária» com base na qual actuava. O Tribunal constata que esta resposta é, uma vez mais, caracterizada pela mesma ambiguidade que a da resposta à pergunta precedente.

68 O Tribunal realça que, embora certas conclusões da matéria de facto contida na sentença do tribunal popular de Bissau possam ser explicados, como a demandante

argumentou, pela vontade táctica da empresa armadora de não fazer durar o processo no tribunal popular, deve tomar-se ainda em consideração o facto de, antes do incidente em questão, as autoridades senegalesas terem apresado vários navios. Face às afirmações da Comissão de que tal acontecimento, bem como o diferendo que opõe as duas Repúblicas, eram conhecidos nos meios interessados, a demandante, apesar de uma medida de organização do processo, não esclareceu o que sabia concretamente o seu comandante, nem arrolou testemunhas, como o próprio comandante, para infirmar as afirmações da Comissão, apesar de tais afirmações dizerem respeito à esfera da demandante.

69 Face a estas circunstâncias, há que considerar, sem que seja necessário convocar oficiosamente o comandante do navio da demandante como testemunha, que este tinha conhecimento do diferendo entre a Guiné-Bissau e o Senegal a propósito da zona litigiosa e dos riscos que corria de ser apresado por qualquer das duas Repúblicas.

70 Ora, o Tribunal considera que, se o comandante do navio tinha efectivamente conhecimento da controvérsia entre as duas Repúblicas quanto à zona em causa, o apresamento do seu navio só pode ser explicado quer pela vontade deliberada do comandante de aí pescar, por sua conta e risco, quer por um erro de navegação que o levou a nela pescar sem se dar conta disso.

71 Em qualquer das hipóteses, a omissão da Comissão consistente na falta de informação da demandante sobre o diferendo que opõe os dois Estados em causa não pode ter acarretado o prejuízo alegado.

72 Daqui resulta que o prejuízo alegado não foi provocado pelo comportamento da Comissão (v., por exemplo, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de Fevereiro de 1975, Compagnie continentale France/Conselho, 169/73, Colect., p. 59, n.^{os} 22 e 23, 28 e 32, e de 29 de Setembro de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Recueil, p. 3057, n.^{os} 23 e 24.

73 Em consequência, o segundo fundamento não é procedente.

Quanto ao terceiro fundamento, baseado na responsabilidade da Comissão decorrente da omissão de consultar urgentemente as autoridades da Guiné-Bissau

Argumentos das partes

74 A demandante aduziu que a Comissão deveria, em aplicação do ponto K do anexo do protocolo de 25 de Abril de 1990, ter consultado com urgência as autoridades competentes da Guiné-Bissau, para solicitar a cessação imediata da apreensão ilegal do seu navio e a sua imediata libertação, o que lhe teria sido fácil obter. Em vez disso, ficou passiva, indiferente, negligente e inactiva, o que teve como consequência o prolongamento da apreensão do navio durante dois meses e meio. Tendo agido deste modo, a Comissão violou o protocolo de 25 de Abril de 1990 e faltou ao seu dever de diligência, assim se tornando responsável perante a demandante.

75 Na réplica, a demandante acrescenta que só conseguiu obter a libertação do seu navio após ter pago os montante necessários para esse fim, sem qualquer intervenção da Comissão.

76 A Comissão responde que a sua delegação em Bissau teve consultas intensivas com vista a facilitar a libertação do navio e que, assim, fez mais do que o necessário para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força dos acordos em vigor. Um dos seus representantes assistiu ao processo e, a partir de 15 de Maio de 1990, deu início a várias diligências junto do governo e do presidente da República, em Bissau. A Comissão considera, portanto, que cumpriu as suas obrigações em matéria de consulta urgente.

Apreciação do Tribunal

77 O Tribunal constata que a demandante não contestou de modo específico, em qualquer fase do processo, as alegações da Comissão relativas às diversas diligências por ela efectuadas a favor dos interesses da demandante (v. pp. 8 e 9 da contestação) e que não se pode, pois, duvidar de que a delegação da Comissão na Guiné-Bissau cumpriu as obrigações que lhe impõe o ponto K do anexo, bem como o seu dever de protecção diplomática a favor do comandante e da demandante.

78 Por consequência, o terceiro fundamento não pode ser aceite.

Quanto ao quarto fundamento, baseado na responsabilidade da Comissão decorrente da omissão de pedir a fixação de uma caução bancária

Argumentos das partes

79 A demandante sustenta que a Comissão estava obrigada, com base no ponto K do anexo ao protocolo de 25 de Abril de 1990, a solicitar a constituição de uma caução bancária, com vista a obter a libertação do seu navio. Não tendo agido de acordo com as suas obrigações, a Comissão cometeu um acto culposo de que resultou o prejuízo sofrido pela demandante. Precisa que não censura a Comissão por não ter ela própria constituído uma tal caução, mas apenas por não ter solicitado a sua fixação em aplicação do protocolo de 25 de Abril de 1990.

80 A Comissão sublinha que só toma a iniciativa da constituição de uma caução bancária se o interessado se encontrar na impossibilidade absoluta de o fazer, por exem-

plo, quando não tem representação no país em causa. No caso vertente, esteve presente em Bissau, desde 17 de Maio de 1990, um representante da sociedade «Sorecom» agindo por conta da demandante. No dia seguinte, o comandante declarou não ter necessidade de um advogado, uma vez que era representado na Guiné-Bissau pela sociedade Semapesca. A Comissão acrescenta que não dispõe de meios financeiros para constituir cauções bancárias a favor de empresas privadas e que não está habilitada a efectuar diligências junto dos bancos para que estes prestem caução.

81 Na sua réplica, a demandante acrescenta que a sociedade «Sorecom» só tinha poderes para tratar de assuntos financeiros, com exclusão de qualquer outro acto de representação.

Apreciação do Tribunal

82 Há que declarar que a constituição de uma caução bancária, como previsto no ponto K do anexo ao protocolo de 25 de Abril de 1990, se inclui no poder discricionário do tribunal da Guiné-Bissau onde correu o processo. Pode ser solicitada tanto pelo armador do navio como pela Comunidade.

83 Foi, pois, justamente que a Comissão argumentou que só está obrigada a formular um pedido de fixação de caução bancária quando a sociedade que é objecto de uma medida compulsória não é capaz de o fazer ela própria.

84 No caso vertente, deve realçar-se que a demandante era representada na praça por uma sociedade («Somecom» ou «Sorecom») e que, se a formulação de um pedido de fixação de caução bancária ultrapassava o mandato de tal sociedade, a demandante poderia ter-lhe dado os poderes necessários para poder formular esse pedido. Em consequência, a delegação da Comissão não estava obrigada a formulá-lo.

85 Daqui resulta que a Comissão não violou o seu dever de protecção diplomática.

86 Resulta de tudo o que precede que os quatro fundamentos aduzidos contra a Comissão devem ser rejeitados.

87 Em consequência, deve também ser negado provimento ao recurso, na parte em que é dirigido contra a Comissão.

Quanto às despesas

88 Nos termos do artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a demandante sido vencida, há que dar provimento aos pedidos do Conselho e da Comissão e condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A demandante é condenada nas despesas.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Julho de 1995.

O secretário

H. Jung

O presidente

J. L. Cruz Vilaça