



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
ELEANOR SHARPSTON  
apresentadas em 15 de maio de 2014<sup>1</sup>

**Processos apensos C-103/12 e C-165/12**

**Parlamento Europeu (C-103/12)**  
e  
**Comissão Europeia (C-165/12)**  
contra

**Conselho da União Europeia**

«Decisão 2012/19/UE do Conselho — Escolha da base jurídica — Artigo 43.º, n.ºs 2 e 3, TFUE —  
Qualificação jurídica de uma declaração dirigida pela União Europeia a um país terceiro»

1. Há muito tempo que os navios que arvoram pavilhão da República Bolivariana da Venezuela (a seguir «Venezuela») exercem atividades de pesca na zona económica exclusiva (a seguir «ZEE»)² ao largo da costa da Guiana Francesa e, conseqüentemente, em águas da União Europeia. A indústria de transformação de pescado da Guiana Francesa depende dos desembarques destes navios nas lotas. Apesar das negociações que tiveram lugar durante a década de 90, não chegou a ser celebrado qualquer acordo internacional formal entre a União Europeia (a seguir «União») e a Venezuela, embora o direito da União e o direito internacional exijam uma qualquer forma de título internacional para este tipo de acesso³. A Comissão Europeia receou que a inexistência de tal título viesse a constituir um obstáculo jurídico à fixação e atribuição de possibilidades de pesca aos navios venezuelanos (e, conseqüentemente, também à concessão de autorizações de pesca individuais).

2. Em 16 de dezembro de 2011, o Conselho da União Europeia, deliberando sob uma proposta da Comissão, à qual introduziu alterações, e após ter solicitado o parecer (mas não a aprovação) do Parlamento Europeu, adotou, através da Decisão 2012/19 (a seguir «decisão»)⁴, uma declaração dirigida à Venezuela sobre a concessão de possibilidades de pesca em águas da União aos navios de pesca venezuelanos (a seguir «declaração»). A declaração foi notificada por nota verbal à Venezuela. A base jurídica da decisão era o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE. A proposta da Comissão tinha sido apresentada com base no artigo 43.º TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE⁵. O Parlamento (processo C-103/12) e a

1 — Língua original: inglês.

2 — Mediante a Resolução do Conselho de 3 de novembro de 1976 relativa a alguns aspetos externos da criação na Comunidade, a partir de 1 de janeiro de 1977, de uma zona de pesca que se estende até 200 milhas (JO 1981 C 105, p. 1), o Conselho decidiu que «[c]onvém que os Estados-Membros alarguem, através de uma ação concertada, os limites das suas zonas de pesca para 200 milhas a partir de 1 de janeiro de 1977, ao largo das suas costas bordejando o Mar do Norte e o Atlântico Norte [...]» e que «[...] a exploração de recursos da pesca nessas zonas, por navios de pesca de países terceiros, seja regulada através de acordos entre a Comunidade e os países terceiros interessados.»

3 — V., por exemplo, a nota 2 *supra* e os n.ºs 23 e 32 *infra*.

4 — Decisão 2012/19/UE do Conselho, de 16 de dezembro de 2011, respeitante à aprovação, em nome da União Europeia, da declaração relativa à concessão de possibilidades de pesca em águas da UE aos navios de pesca que arvoram pavilhão da República Bolivariana da Venezuela na zona económica exclusiva ao largo do departamento francês da Guiana (JO 2012 L 6, p. 8).

5 — Quando lida em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, que descreve os acordos internacionais para os quais é exigida a aprovação do Parlamento, a referência ao artigo 43.º TFUE na proposta da Comissão tem de ser entendida necessariamente como uma referência ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

Comissão (processo C-165/12) interpuseram recurso nos termos do artigo 263.º TFUE, pedindo a anulação da decisão. Essencialmente, alegam que a base jurídica da decisão não está correta e que o Conselho não respeitou as prerrogativas do Parlamento. A Comissão alega ainda que o Conselho não fundamentou a escolha da base jurídica e desvirtuou a proposta por si apresentada.

## Direito da União

### *Tratado da União Europeia*

3. Nos termos do segundo período do artigo 3.º, n.º 5, TUE, a União deve contribuir para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional. O artigo 21.º, n.º 1, TUE acrescenta que a ação da União na cena internacional assenta no respeito pelos princípios do direito internacional.

4. O artigo 17.º, n.º 2, TUE dispõe o seguinte:

«Os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem.»

5. O artigo 47.º TUE estabelece: «A União tem personalidade jurídica.»

### *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*

6. O artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE descreve a «[c]onservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas [‘PCP’]» como um domínio da competência exclusiva da União. Segundo o artigo 4.º, n.º 2, TFUE, o domínio principal da «[a]gricultura e pescas, com exceção da conservação dos recursos biológicos do mar» é uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros.

7. Nos termos do artigo 38.º, n.º 1, TFUE, a União «define e executa uma política comum da agricultura e das pescas». A mesma disposição esclarece que as referências à «política agrícola comum» («PAC») ou à «agricultura» e a utilização do termo «agrícola» devem ser entendidas como abrangendo também as pescas, tendo em conta as características específicas deste setor.

8. O artigo 43.º, n.ºs 2 e 3, TFUE tem a seguinte redação<sup>6</sup>:

«2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social, estabelecem a organização comum dos mercados agrícolas prevista no n.º 1 do artigo 40.º [<sup>7</sup>], bem como as demais disposições necessárias à prossecução dos objetivos da [PAC] e [da PCP].

3. O Conselho, sob proposta da Comissão, adota as medidas relativas à fixação dos preços, dos direitos niveladores, dos auxílios e das limitações quantitativas, bem como à fixação e à repartição das possibilidades de pesca.»

6 — O artigo 43.º TFUE sucedeu ao artigo 37.º CE. V. também n.º 14 *infra*.

7 — Esta disposição descreve, nomeadamente, as formas da organização comum dos mercados agrícolas e as medidas que pode abranger.

9. O artigo 218.º TFUE estabelece o procedimento de negociação e celebração de acordos internacionais:

«1. Sem prejuízo das disposições específicas do artigo 207.º [8], os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais são negociados e celebrados de acordo com o processo a seguir enunciado.

2. O Conselho autoriza a abertura das negociações, define as diretrizes de negociações, autoriza a assinatura e celebra os acordos.

3. A Comissão [...] apresenta recomendações ao Conselho, que adota uma decisão que autoriza a abertura das negociações e que designa, em função da matéria do acordo projetado, o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União.

4. O Conselho pode endereçar diretrizes ao negociador e designar um comité especial, devendo as negociações ser conduzidas em consulta com esse comité.

5. O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão que autoriza a assinatura do acordo e, se for caso disso, a sua aplicação provisória antes da respetiva entrada em vigor.

6. O Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo.

[...] o Conselho adota a decisão de celebração do acordo:

a) Após aprovação do Parlamento Europeu, nos seguintes casos:

[...]

v) Acordos que abrangam domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário ou o processo legislativo especial, quando a aprovação do Parlamento Europeu é obrigatória.

O Parlamento Europeu e o Conselho podem, em caso de urgência, acordar num prazo para a aprovação.

b) Após consulta ao Parlamento Europeu, nos restantes casos. O Parlamento Europeu dá parecer num prazo que o Conselho pode fixar em função da urgência. Na falta de parecer nesse prazo, o Conselho pode deliberar.

7. Em derrogação dos n.ºs 5, 6 e 9, ao celebrar um acordo, o Conselho pode conferir poderes ao negociador para aprovar, em nome da União, as alterações ao acordo, quando este disponha que essas alterações devam ser adotadas por um processo simplificado ou por uma instância criada pelo próprio acordo. O Conselho pode submeter esses poderes a condições específicas.

8. Ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por maioria qualificada.

[...]

9. O Conselho, sob proposta da Comissão [...], adota uma decisão sobre a suspensão da aplicação de um acordo e em que se definam as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo.

8 — Relativo à política comercial comum.

10. O Parlamento Europeu é imediata e plenamente informado em todas as fases do processo.

11. Qualquer Estado-Membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo do Tribunal, o acordo projetado não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.»

10. Sempre que o Conselho delibere sob proposta da Comissão, o artigo 293.º, n.º 1, TFUE dispõe que o Conselho «só pode alterar a proposta deliberando por unanimidade, exceto nos casos previstos nos n.ºs 10 e 13 do artigo 294.º, nos artigos 310.º, 312.º e 314.º e no segundo parágrafo do artigo 315.º»

11. Nos termos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, «[o]s atos jurídicos são fundamentados e fazem referência às propostas, iniciativas, recomendações, pedidos ou pareceres previstos pelos Tratados».

12. O artigo 263.º TFUE atribui competência ao Tribunal de Justiça para fiscalizar a legalidade dos atos do Conselho com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder. O artigo 264.º especifica as consequências jurídicas da procedência do recurso de anulação:

«Se o recurso tiver fundamento, [o Tribunal] anulará o ato impugnado.

Todavia, o Tribunal indica, quando o considerar necessário, quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes.»

13. O artigo 352.º TFUE dispõe:

«1. Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu.

2. No âmbito do processo de controlo do princípio da subsidiariedade referido no n.º 3 do artigo 5.º [TUE], a Comissão alerta os Parlamentos nacionais para as propostas baseadas no presente artigo.

[...]»

*Regulamento n.º 2371/2002*

14. O Regulamento n.º 2371/2002 (a seguir «regulamento de base de 2002»)<sup>9</sup> foi adotado com base no artigo 37.º CE — o antecessor do artigo 43.º TFUE -, que estabelecia o procedimento de adoção das medidas de execução da PAC (que, de acordo com o artigo 32.º, n.º 1, CE, também abrangia as pescas). Esse regulamento dizia respeito ao sistema comunitário de conservação e exploração sustentável dos recursos haliéuticos no âmbito da PCP (de então).

15. O artigo 1.º, n.º 1, do regulamento de base de 2002 estabelecia que a PCP «[...] abrange a conservação, a gestão e a exploração dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, bem como a transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, sempre que essas atividades sejam exercidas no território dos Estados-Membros ou nas águas comunitárias [<sup>10</sup>] por navios de pesca comunitários ou nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da responsabilidade principal do Estado de pavilhão.» Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, a PCP deveria estabelecer medidas coerentes relativas:

«a) À conservação, gestão e exploração dos recursos aquáticos vivos;

[...]

c) Às condições de acesso às águas e aos recursos;

[...]

h) Às relações internacionais.»

16. O artigo 2.º tinha por epígrafe «Objetivos». Segundo o artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, a PCP «[...] deve garantir que a exploração dos recursos aquáticos vivos crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social»<sup>11</sup>.

17. O artigo 3.º, alínea m), definia «limitação de capturas» como «[...] a limitação quantitativa dos desembarques de uma unidade populacional ou de um grupo de unidades populacionais num dado período [...]». Segundo o artigo 3.º, alínea q), entendia-se por «possibilidade de pesca», «um direito de pesca quantificado, expresso em termos de capturas e/ou de esforço de pesca».

18. Tendo em vista o cumprimento dos objetivos do artigo 2.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 1 dispunha que «[...] o Conselho deve estabelecer medidas comunitárias que regulem o acesso às águas e aos recursos e o exercício sustentável das atividades de pesca». O artigo 4.º, n.º 2, fornecia alguns exemplos dessas medidas, incluindo a fixação de objetivos para uma exploração sustentável das unidades populacionais, a limitação das capturas e a determinação do número e do tipo de navios de pesca autorizados a pescar<sup>12</sup>. Os artigos 5.º e 6.º descreviam medidas do Conselho relativas, respetivamente, a planos de recuperação e planos de gestão.

9 — Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, de 20 de dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliéuticos no âmbito da Política Comum das Pescas (JO 2002 L 358, p. 59), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 865/2007 do Conselho, de 10 de julho de 2007 (JO 2007 L 192, p. 1) e pelo Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro de 2009 (JO 2009 L 343, p. 1). A posterior alteração pelo Regulamento (UE) n.º 1152/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012 (JO 2012 L 343, p. 30) só era aplicável a partir de 1 de janeiro de 2012 (v. artigo 2.º do último regulamento) e tinha por base o artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Desde 1 de janeiro de 2014 (ou seja, depois da adoção da decisão e da apresentação das petições no presente processo), o ato aplicável é o Regulamento n.º 1380/2013, que revogou e substituiu o regulamento de base de 2002: v. artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO 2013 L 354, p. 22). Este regulamento foi adotado com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

10 — As referências a «águas comunitárias» devem ser agora entendidas como referências a «águas da União».

11 — V., também, considerando 4.

12 — Artigo 4.º, n.º 2, alíneas c) a e), do regulamento de base de 2002.

19. O capítulo IV continha «Regras de acesso às águas e aos recursos». O artigo 20.º dizia respeito à repartição das possibilidades de pesca:

«1. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, deve decidir das limitações das capturas e/ou do esforço de pesca e da repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros, bem como das condições associadas a esses limites. As possibilidades de pesca devem ser repartidas pelos Estados-Membros de forma que assegure a cada um deles uma estabilidade relativa das atividades de pesca para cada unidade populacional ou pescaria.

2. Sempre que a Comunidade fixe novas possibilidades de pesca, o Conselho deve decidir da chave de repartição destas últimas, atendendo aos interesses de cada Estado-Membro.

3. Os Estados-Membros devem decidir, em relação aos navios que arvoreem o seu pavilhão, do método de repartição das possibilidades de pesca que lhes são atribuídas, de acordo com a legislação comunitária, devendo informar a Comissão do método de repartição.

4. O Conselho estabelece as possibilidades de pesca à disposição de países terceiros nas águas comunitárias e atribui essas possibilidades a cada país terceiro.

[...]»

#### *Regulamento n.º 1006/2008*

20. O Regulamento n.º 1006/2008 do Conselho (a seguir «regulamento de autorização de pesca»)<sup>13</sup> é aplicável, nomeadamente, às autorizações concedidas a navios de pesca de países terceiros para o exercício de atividades de pesca em águas comunitárias<sup>14</sup>.

21. Nos termos do seu artigo 2.º, entende-se por a) «acordo», «um acordo de pesca celebrado ou em relação ao qual tenha sido aprovada uma decisão de aplicação provisória em conformidade com o [artigo 218.º TFUE]»; c) «atividades de pesca», «a captura, manutenção a bordo, transformação e transferência de peixe»; e h) «autorização de pesca», «o direito de exercer atividades de pesca durante um período determinado, numa dada zona ou numa pescaria específica».

22. De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), os navios de pesca de países terceiros podem exercer atividades de pesca nas águas comunitárias desde que sejam titulares de uma autorização de pesca emitida em conformidade com o capítulo aplicável do regulamento de autorização de pesca. Podem igualmente efetuar operações de desembarque, de transbordo nos portos ou de transformação de peixe desde que possuam uma autorização prévia do Estado-Membro em cujas águas decorra a operação [artigo 18.º, n.º 1, alínea b)].

23. Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, a Comissão deve examinar os pedidos de autorização de pesca, tendo em conta as possibilidades de pesca concedidas ao país terceiro, e emitir essas autorizações em conformidade com as medidas adotadas pelo Conselho e as disposições previstas no acordo. Os critérios de elegibilidade para a concessão de autorizações de pesca encontram-se estabelecidos no artigo 21.º Em especial, o artigo 21.º, alínea a), estabelece que os navios de pesca de países terceiros têm de «[...] ser elegíveis para uma autorização de pesca no âmbito do acordo em causa e, se for caso disso, [figurar] na lista dos navios notificados como exercendo atividades no âmbito desse acordo». O

13 — Regulamento (CE) n.º 1006/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, relativo às autorizações para as atividades de pesca exercidas pelos navios de pesca comunitários fora das águas comunitárias e ao acesso de navios de países terceiros às águas comunitárias, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 2847/93 e (CE) n.º 1627/94 e que revoga o Regulamento (CE) n.º 3317/94 (JO 2008 L 286, p. 33).

14 — V. artigo 1.º, alínea b), do regulamento de autorização de pesca.

artigo 22.º impõe que os navios de pesca de países terceiros aos quais tenha sido concedida uma autorização de pesca cumpram as disposições da PCP relativas às medidas de conservação e de controlo, outras disposições que regem a pesca praticada por navios de pesca comunitários na zona de pesca em que operem, bem como as disposições estabelecidas no acordo em causa.

### *Regulamentos relativos à fixação e repartição das possibilidades de pesca*

24. As possibilidades de pesca são fixadas e repartidas nos chamados «regulamentos TAC» - significando «TAC» o total admissível de capturas, ou seja, a quantidade de cada unidade populacional de peixes que pode ser capturada e desembarcada em cada ano. Para efeitos do presente processo, farei referência aos regulamentos TAC que fixam as possibilidades de pesca dos navios venezuelanos em águas da União, respetivamente, para os anos de 2010, 2011 e 2012: o Regulamento n.º 53/2010 (a seguir «regulamento TAC de 2010»)<sup>15</sup>, o Regulamento n.º 57/2011 (a seguir «regulamento TAC de 2011»)<sup>16</sup> e o Regulamento n.º 44/2012 (a seguir «regulamento TAC de 2012»)<sup>17</sup>. Cada um deles tinha por base jurídica o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e fixava as possibilidades de pesca para os navios da União e para os navios de países terceiros em águas da União<sup>18</sup>.

25. O considerando 30 do regulamento TAC de 2012 mencionava expressamente a declaração: «Em 16 de dezembro de 2011, a União [Europeia] fez uma declaração em relação à [Venezuela] sobre a atribuição de possibilidades de pesca nas águas da União aos navios de pesca que arvoem o pavilhão da Venezuela na [ZEE] da costa da Guiana Francesa. É necessário fixar as possibilidades de pesca para a castanhola disponíveis para a Venezuela nas águas da UE»<sup>19</sup>.

26. O anexo VIII de cada regulamento definia o número máximo de autorizações de pesca para os navios de países terceiros que pescavam em águas da União<sup>20</sup>. O anexo VIII também impunha condições para a concessão da autorização, nomeadamente condições relativas à necessidade de apresentar um contrato válido entre o armador e uma empresa de transformação situada no departamento da Guiana Francesa.

### **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**

27. A União é uma das Partes Contratantes na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (a seguir «CNUDM»)<sup>21</sup>.

15 — Regulamento (UE) n.º 53/2010, de 14 de janeiro de 2010, que fixa, para 2010, em relação a determinadas populações de peixes ou grupos de populações de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da UE e, para os navios de pesca da UE, nas águas sujeitas a limitações das capturas, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1359/2008 (CE) n.º 754/2009 (CE) n.º 1226/2009 e (CE) n.º 1287/2009 (JO 2010 L 21, p. 1), conforme retificado.

16 — Regulamento (UE) n.º 57/2011 do Conselho, de 18 de janeiro de 2011, que fixa, para 2011, em relação a determinadas populações de peixes e grupos de populações de peixes, as possibilidades de pesca aplicáveis nas águas da UE, assim como, para os navios da UE, em determinadas águas não UE (JO 2011 L 24, p. 1), conforme alterado e retificado.

17 — Regulamento (UE) n.º 44/2012 do Conselho, de 17 de janeiro de 2012, que fixa, para 2012, as possibilidades de pesca disponíveis nas águas da UE e as disponíveis, para os navios da UE, em certas águas fora da UE no respeitante a determinadas unidades populacionais de peixes e grupos de unidades populacionais de peixes que são objeto de negociações ou acordos internacionais (JO 2012 L 25, p. 55), conforme alterado e retificado.

18 — V. artigo 2.º, n.º 1, do regulamento TAC de 2010, artigo 2.º do regulamento TAC de 2011 e artigo 2.º do regulamento TAC de 2012.

19 — V., também, *infra*, n.ºs 2 a 52 (antecedentes da declaração) e 53 a 56 (texto da decisão e da declaração).

20 — V. artigo 34.º, n.º 1, do regulamento TAC de 2010, artigo 36.º, n.º 1, do regulamento TAC de 2011 e artigo 36.º, n.º 1, do regulamento TAC de 2012.

21 — Feita em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982, 1833 UNTS 3. A CNUDM entrou em vigor em 16 de dezembro de 1994. A CNUDM foi aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998, relativa à celebração pela Comunidade Europeia da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 e do Acordo de 28 de julho de 1994, relativo à aplicação da parte XI da convenção (JO 1998 L 179, p. 1).

28. O artigo 55.º da CNUDM diz respeito ao regime jurídico da ZEE, que descreve como «[...] uma área situada além do mar territorial e a este adjacente, sujeita ao regime jurídico específico estabelecido na presente parte, segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos pelas disposições pertinentes da presente Convenção.»

29. Os direitos, a jurisdição e os deveres do Estado costeiro na ZEE são descritos no artigo 56.º Em especial, o Estado costeiro tem «[...] [d]ireitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo [...]» [artigo 56.º, n.º 1, alínea a)] e jurisdição no que se refere à «[p]roteção e preservação do meio marinho» [artigo 56.º, n.º 1, alínea b), subalínea iii)]. Nos termos do artigo 56.º, n.º 2, no exercício dos seus direitos e no cumprimento dos seus deveres na ZEE no âmbito da CNUDM, o Estado costeiro deverá ter em devida conta os direitos e deveres dos outros Estados e agir de forma compatível com as disposições da CNUDM.

30. O artigo 58.º estabelece os direitos e deveres de outros Estados na ZEE:

«1. Na [ZEE], todos os Estados, quer costeiros quer em litoral, gozam, nos termos das disposições da presente Convenção, das liberdades de navegação e sobrevoo e de colocação de cabos e ductos submarinos [...], bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e ductos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção.

2. Os artigos 88.º a 115.º e demais normas pertinentes de direito internacional aplicam-se à [ZEE] na medida em que não sejam incompatíveis com a presente parte.

3. No exercício dos seus direitos e no cumprimento dos seus deveres na [ZEE], nos termos da presente Convenção, os Estados terão em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro e cumprirão as leis e regulamentos por ele adotados de conformidade com as disposições da presente Convenção e demais normas de direito internacional, na medida em que não sejam incompatíveis com a presente parte.»

31. No que respeita à conservação dos recursos vivos, o artigo 61.º dispõe o seguinte:

«1. O Estado costeiro fixará as capturas permissíveis dos recursos vivos na sua [ZEE].

2. O Estado costeiro, tendo em conta os melhores dados científicos de que disponha, assegurará, por meio de medidas apropriadas de conservação e gestão, que a preservação dos recursos vivos da sua [ZEE] não seja ameaçada por um excesso de captura. [...]

3. Tais medidas devem ter também a finalidade de preservar ou estabelecer as populações das espécies capturadas a níveis que possam produzir o máximo rendimento constante, determinado a partir de fatores ecológicos e económicos pertinentes, incluindo as necessidades económicas das comunidades costeiras que vivem da pesca e as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento, e tendo em conta os métodos de pesca, a interdependência das populações e quaisquer outras normas mínimas internacionais geralmente recomendadas, sejam elas sub-regionais, regionais ou mundiais.

4. Ao tomar tais medidas, o Estado costeiro deve ter em conta os seus efeitos sobre espécies associadas às espécies capturadas, ou delas dependentes, a fim de preservar ou restabelecer as populações de tais espécies associadas ou dependentes acima de níveis em que a sua reprodução possa ficar seriamente ameaçada.

5. Periodicamente, devem ser comunicadas ou trocadas informações científicas disponíveis, estatísticas de captura e de esforço de pesca e outros dados pertinentes para a conservação das populações de peixes, por intermédio das organizações internacionais competentes, sejam elas sub-regionais, regionais ou mundiais, quando apropriado, e com a participação de todos os Estados interessados, incluindo aqueles cujos nacionais estejam autorizados a pescar na [ZEE].»

32. O artigo 62.º, relativo à utilização dos recursos vivos, estabelece o seguinte:

«1. O Estado costeiro deve ter por objetivo promover a utilização óptima dos recursos vivos na [ZEE], sem prejuízo do artigo 61.º

2. O Estado costeiro deve determinar a sua capacidade de capturar os recursos vivos da [ZEE]. Quando o Estado costeiro não tiver capacidade para efetuar a totalidade da captura permissível, deve dar a outros Estados acesso ao excedente desta captura, mediante acordos ou outros ajustes e de conformidade com as modalidades, condições e leis e regulamentos mencionados no n.º 4, tendo particularmente em conta as disposições dos artigos 69.º e 70.º, principalmente no que se refere aos Estados em desenvolvimento neles mencionados.

3. Ao dar a outros Estados acesso à sua [ZEE] nos termos do presente artigo, o Estado costeiro deve ter em conta todos os fatores pertinentes, incluindo, *inter alia*, a importância dos recursos vivos da zona para a economia do Estado costeiro correspondente e para os seus outros interesses nacionais, as disposições dos artigos 69.º e 70.º, as necessidades dos países em desenvolvimento da sub-região ou região no que se refere à captura de parte dos excedentes e a necessidade de reduzir ao mínimo a perturbação da economia dos Estados cujos nacionais venham habitualmente pescando na zona ou venham fazendo esforços substanciais na investigação e identificação de populações.

4. Os nacionais de outros Estados que pesquem na [ZEE] devem cumprir as medidas de conservação e as outras modalidades e condições estabelecidas nas leis e regulamentos do Estado costeiro. Tais leis e regulamentos devem estar de conformidade com a presente Convenção [...]

[...]»

## Contexto

33. Em 7 de janeiro de 2011, a Comissão apresentou ao Parlamento e ao Conselho uma proposta de decisão do Conselho relativa ao acesso de navios venezuelanos a águas da União<sup>22</sup>. A proposta não foi discutida ou negociada com a Venezuela. Posteriormente, o Conselho enviou essa proposta aos Estados-Membros. A base jurídica da proposta da Comissão era o artigo 43.º TFUE em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, pelo que a decisão proposta exigia a aprovação do Parlamento.

34. A Comissão observou que as autorizações concedidas aos navios venezuelanos não tinham imposto quaisquer obrigações à Venezuela relativamente à UE, para além de exigirem o cumprimento da regulamentação em matéria de pesca nas águas da União e de especificarem que era obrigatório o desembarque de uma parte das capturas nos portos da Guiana Francesa. Tendo também em conta o alcance limitado das atividades de pesca em causa e o tempo necessário para negociar um acordo internacional, a Comissão considerou que não era necessário celebrar um acordo de pescas propriamente dito. Assim, a Comissão propôs que o Conselho adotasse uma declaração unilateral,

22 — Proposta de Decisão do Conselho relativa ao acesso de navios de pesca que arvoram o pavilhão da República Bolivariana da Venezuela à zona económica exclusiva ao largo da costa do departamento francês da Guiana [COM(2010) 807 final].

cujo objetivo e efeitos seriam semelhantes aos de um acordo internacional. Em apoio do seu argumento de que uma declaração unilateral vinculativa podia ser equiparada a um acordo internacional, a Comissão invocou em especial os acórdãos proferidos pelo Tribunal Internacional de Justiça nos processos *Ensaio Nucleares*<sup>23</sup>.

35. Em 26 de janeiro de 2011, a proposta da Comissão foi enviada ao Grupo de Trabalho do Conselho sobre a Política Externa das Pescas, ao qual foi solicitado que analisasse as propostas apresentadas pelo Serviço Jurídico do Conselho no sentido de se alterar a base jurídica e as outras sugestões a nível da redação.

36. No seguimento do exame da proposta da Comissão em 27 de janeiro e 23 de março de 2011, o Secretário-Geral do Conselho, por ofício de 5 de abril de 2011, pediu ao Comité dos Representantes Permanentes (a seguir «Coreper») que alterasse a base jurídica e consultasse simplesmente o Parlamento. Este ofício referia que a Presidência tinha concluído que existia unanimidade entre os Estados-Membros em relação à alteração da base jurídica. Na proposta revista, datada de 7 de abril de 2011, foram também introduzidas alterações à terminologia utilizada na proposta da Comissão. Por exemplo, a referência, no título, ao «acesso [...] à [ZEE]» foi substituída por «concessão de possibilidades de pesca em águas da UE».

37. No ofício de 5 de abril de 2011 e em dois outros ofícios datados de 18 de abril e 5 de dezembro de 2011, o Conselho informou ao Coreper que a Comissão tinha feito uma declaração no sentido de que (na sua opinião) os Tratados não autorizavam a adoção da decisão com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE.

38. Por ofício de 13 de maio de 2011, o Conselho informou ao Parlamento a alteração da base jurídica e solicitou o seu parecer, com a maior brevidade possível, a fim de assegurar a continuação das atividades de pesca em causa.

39. Em 25 de julho de 2011, a Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento emitiu o seu parecer, utilizando a base jurídica inicialmente proposta pela Comissão.

40. Em 9 de setembro de 2011, o Conselho recordou ao Parlamento que era necessário tomar uma posição sobre a proposta revista com a maior brevidade possível e, em especial, pediu ao Parlamento que analisasse o assunto durante a sua sessão plenária de 24 a 27 de outubro de 2011.

41. Por ofício datado de 26 de outubro de 2011, o Presidente do Parlamento informou à Presidência do Conselho que a Comissão dos Assuntos Jurídicos tinha confirmado a base jurídica proposta pela Comissão e convidou a Presidência a apresentar uma nova proposta revista (mais próxima da proposta original da Comissão). O Parlamento informou ainda que seria impossível analisar o assunto durante a sessão plenária de outubro de 2011.

42. Por ofício de 28 de outubro de 2011, o Conselho pediu ao Parlamento que emitisse o seu parecer durante a sessão plenária de 14 a 17 de novembro de 2011 e seguisse o processo de urgência previsto no artigo 142.º do Regimento do Parlamento Europeu. O Conselho salientou que a proposta revista tinha de ser adotada antes dos finais de 2011. Como tinha já explicado nas suas observações, receava que, caso contrário, a Comissão não incluisse a concessão de possibilidades de pesca aos navios venezuelanos na sua proposta de regulamento TAC de 2012 (desviando-se, assim, da prática seguida nos dois anos anteriores).

43. Em 10 de novembro de 2011, a Comissão apresentou a sua proposta de regulamento TAC de 2012 ao Conselho. Essa proposta não previa a concessão de quaisquer possibilidades de pesca à Venezuela.

23 — Acórdãos do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) *Ensaio Nucleares (Nova Zelândia c. França)*, Coletânea 1974, p. 457, e *Ensaio Nucleares (Austrália c. França)*, Coletânea 1974, p. 253. Nas notas seguintes, farei unicamente referência ao primeiro destes.

44. Em 14 de novembro de 2011, a Presidência do Conselho informou ao Presidente do Parlamento que o ofício deste último de 26 de outubro de 2011 tinha sido recebido em 10 de novembro de 2011.

45. Em 15 de novembro de 2011, o Parlamento rejeitou o pedido de tratamento urgente apresentado pelo Conselho.

46. Um projeto de relatório da Comissão das Pescas do Parlamento, datado de 16 de novembro de 2011, revela que esta Comissão também considerava que a base jurídica deveria ser o artigo 43.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE. O relatório salientava ainda que, embora a proposta fosse assinada unicamente pelo Conselho, criaria obrigações para as partes ao abrigo do direito internacional de modo semelhante a um acordo de pescas. Porém, o projeto de relatório não chegou a ser adotado pelo Parlamento.

47. Em 1 de dezembro de 2011, o Conselho pediu ao Parlamento que emitisse o seu parecer até 15 de dezembro de 2011, ou seja, durante a sessão plenária de 12 a 15 de dezembro de 2011, recorrendo ao processo de urgência ou durante uma sessão extraordinária. Nesse ofício, o Conselho também se reservava o direito de tomar uma decisão sobre a proposta sem o parecer do Parlamento.

48. Em 13 de dezembro de 2011, o Parlamento rejeitou novamente o pedido de tratamento urgente.

49. O Conselho acabou por adotar a proposta revista em 16 de dezembro de 2011. É ponto assente que o fez sem esperar pelo parecer do Parlamento. Por seu turno, a Comissão declarou uma vez mais que não concordava com as alterações introduzidas pelo Conselho à sua proposta, sobretudo no respeitante à base jurídica. A Comissão salientou igualmente que a declaração não visava apenas a concessão de possibilidades de pesca a navios de países terceiros. O objetivo era conceder a um Estado terceiro acesso às águas da União e submeter os seus navios a um conjunto de medidas de conservação e vigilância. Em 16 de dezembro de 2011, o Conselho notificou também a declaração, por nota verbal, à missão venezuelana junto da União.

50. Referindo-se à decisão, o Conselho adotou então o regulamento TAC de 2012 com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

51. Em 30 de janeiro de 2012, a Venezuela solicitou informações mais aprofundadas ao Conselho a respeito das consequências da decisão do Parlamento de pedir ao Tribunal de Justiça a anulação da decisão.

52. Em 20 de março de 2012, a Venezuela requereu autorizações de pesca. Por decisão de 26 de março de 2012, a Comissão concedeu 38 autorizações de pesca a navios venezuelanos.

### **A decisão e a declaração**

53. A decisão foi adotada «[t]endo em conta o [TFUE], nomeadamente o n.º 3 do artigo 43.º, em conjugação com a alínea b) do n.º 6 do artigo 218.º»

54. O seu preâmbulo tem a seguinte redação:

«(1) Sob reserva do cumprimento dos atos juridicamente vinculativos da União aplicáveis em matéria de conservação e gestão dos recursos haliêuticos, há muitas décadas que os navios de pesca que arvoram pavilhão da [Venezuela] vêm exercendo atividades de pesca nas águas da UE na [ZEE] ao largo da costa da Guiana Francesa.

(2) A indústria de transformação instalada na Guiana Francesa depende dos desembarques desses navios de pesca e, nessa medida, deverão prosseguir essas atividades de pesca.

(3) A fim de assegurar a continuação dessas atividades, é necessário que a União faça uma declaração dirigida à Venezuela em que confirme a sua disponibilidade para emitir autorizações de pesca a um número limitado de navios de pesca que arvoram pavilhão da Venezuela, desde que estes cumpram os atos juridicamente vinculativos da União aplicáveis».

55. O artigo 1.º diz respeito à aprovação, em nome da União, da declaração em anexo à decisão.

56. A declaração tem a seguinte redação:

- «1. A União Europeia emitirá autorizações de pesca a um número limitado de navios de pesca que arvore pavilhão da [Venezuela] no setor da [ZEE] ao largo da costa da Guiana Francesa situado para além das 12 milhas marítimas a contar das linhas de base, nas condições estabelecidas na presente declaração.
2. Em conformidade com o artigo 22.º do [regulamento de autorização de pesca], os navios de pesca autorizados que arvoram pavilhão da [Venezuela] deverão, quando pescarem na área referida no n.º 1, cumprir as disposições da [PCP] referentes às medidas de conservação e controlo e outras disposições relevantes da [UE] que regulem as atividades de pesca nessa área.
3. Concretamente, os navios de pesca autorizados que arvoram pavilhão da [Venezuela] devem cumprir as regras e regulamentos aplicáveis da [UE] que especifiquem, designadamente, as unidades populacionais a que a pesca pode ser dirigida, o número máximo de navios de pesca autorizados e a percentagem de capturas a desembarcar nos portos da Guiana Francesa.
4. Sem prejuízo da revogação de autorizações concedidas individualmente a navios de pesca que arvore pavilhão da [Venezuela] por incumprimento das regras e regulamentos aplicáveis da [UE], a [UE] pode a qualquer momento retirar, por meio de uma declaração unilateral, o compromisso assumido na presente declaração de concessão de possibilidades de pesca.»

### **Pedidos e fundamentos dos recorrentes e tramitação processual**

57. O Parlamento e a Comissão pedem ao Tribunal de Justiça a anulação da decisão nos termos do artigo 263.º TFUE e a condenação do Conselho nas despesas.

58. No processo C-103/12, o Parlamento invoca dois fundamentos. O primeiro é que o Conselho errou quando recorreu ao artigo 43.º, n.º 3, TFUE em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE como base jurídica para a decisão. O segundo fundamento é invocado a título subsidiário e é relativo ao erro cometido pelo Conselho quando não interpretou o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE no sentido de se opor à utilização do procedimento previsto no artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE para a adoção da decisão.

59. No processo C-165/12, a Comissão invoca três fundamentos<sup>24</sup>. O primeiro é o que o Conselho violou, por um lado, os artigos 43.º, n.º 2, TFUE e 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, uma vez que recorreu aos artigos 43.º, n.º 3, TFUE e 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE como base jurídica para a decisão e, por outro lado, o artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, pois não fundamentou a escolha dessa base jurídica. Este fundamento divide-se em três partes: o Conselho (i) errou quando equiparou uma declaração unilateral de acesso a uma ação externa de fixação de possibilidades de pesca (ii) errou quando entendeu que a sujeição dos navios venezuelanos à PCP decorre da ação externa de fixação de

24 — Todavia, v., também, n.º 176 *infra* a respeito da terceira parte do primeiro fundamento da Comissão.

possibilidades de pesca, e (iii) fundamentou de forma contraditória a sua escolha da base jurídica. O segundo argumento é que o Conselho não respeitou as prerrogativas do Parlamento quando adotou a decisão sem a sua aprovação. O terceiro fundamento, invocado a título subsidiário, é que o Conselho violou o artigo 17.º UE e o artigo 218.º, n.º 6, TFUE quando desvirtuou a proposta da Comissão.

60. No processo C-165/12, a Comissão baseia-se no artigo 264.º, n.º 2, TFUE para pedir ao Tribunal de Justiça que mantenha os efeitos da decisão anulada até à entrada em vigor de uma nova decisão adotada dentro de um prazo razoável em conformidade com a base jurídica correta, a saber, o artigo 43.º, n.º 2, TFUE em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, ou, caso o Parlamento recuse dar a sua aprovação, até ao termo de um prazo razoavelmente breve contado após a decisão do Parlamento de recusar a aprovação.

61. Os processos foram apensos por despacho de 2 de maio de 2013.

62. Os Governos checo, espanhol, francês e polaco e intervieram em apoio do Conselho, embora a intervenção do Governo espanhol tenha sido demasiado tardia para lhe permitir a apresentação de observações escritas. Na audiência de 19 de novembro de 2013, o Parlamento, a Comissão, o Conselho e os governos espanhol e francês apresentaram observações orais.

## **Apreciação**

### *Observações preliminares*

63. Em nenhum dos processos é sugerido que os navios venezuelanos não deveriam ter sido autorizados a pescar em águas da União. Todas as partes mencionaram o facto de terem sido concedidas autorizações de pesca aos navios venezuelanos durante muito tempo antes da adoção da decisão, sem qualquer título expresso ao abrigo do direito internacional. Na minha opinião, não é de excluir a possibilidade de tal prática ter criado expectativas legítimas no referente ao acesso. A sua equiparação a um acordo é muito questionável, sobretudo porque os factos mostram que a declaração foi adotada para colmatar a inexistência de um título internacional e que, como refere a Comissão, a anterior tentativa de negociação de um acordo com a Venezuela tinha fracassado<sup>25</sup>. Em todo o caso, as petições nestes processos não respeitam à qualificação jurídica e à legalidade dessa prática e o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre a sua compatibilidade com o direito internacional. Diversamente, o Parlamento e a Comissão pedem ao Tribunal de Justiça que anule a decisão, a qual forneceu uma base jurídica formal àquele acesso.

64. Partindo do princípio de que é dada uma resposta afirmativa à questão inicial da capacidade da União para emitir uma declaração unilateral vinculativa ao abrigo do direito internacional, suscitam-se então questões de competência. A capacidade para emitir tal instrumento não basta, de acordo com o princípio da atribuição, para se concluir que a União é competente para a prática desse ato<sup>26</sup>.

25 — Se o Tribunal de Justiça discordar desta posição e considerar que a referida prática correspondia a um acordo, colocar-se-á a questão da aplicabilidade do artigo 218.º TFUE a um acordo formado daquele modo.

26 — V., por exemplo, o Parecer 2/91, EU:C:1993:106, n.º 4 (em que o Tribunal de Justiça distingue entre a capacidade internacional para celebrar um acordo internacional e o âmbito das competências para o fazer).

65. Se, por meio da decisão, tiver sido adotada uma declaração que assume a forma de uma ação externa através da qual a União assume uma obrigação de direito internacional, tem de haver uma base jurídica para essa ação. Encontrada a resposta à pergunta «o que pode a UE fazer?», importa seguidamente saber «como deve a UE fazê-lo?»<sup>27</sup>. Estas perguntas também se colocam em relação à ação interna. Por vezes, a resposta a ambas as perguntas pode ser encontrada numa única disposição, mas nem sempre é esse o caso.

66. O artigo 218.º TFUE estabelece o processo de vinculação da União através de um acordo internacional num domínio da sua competência (quer essa competência seja exclusiva ou partilhada com os Estados-Membros). No que respeita a uma fase desse processo — a intervenção do Parlamento — poderá ser também necessário aplicar as regras relativas à adoção de uma medida interna num domínio específico. No entanto, os Tratados são omissos quanto ao processo de formulação de uma declaração unilateral vinculativa. Assim sendo, pode a União recorrer a uma declaração unilateral vinculativa (através da qual assume obrigações de direito internacional) num domínio para o qual tem competência para atuar externamente? Em caso afirmativo, como deve ser adotada essa declaração?

67. Por conseguinte, embora ambos os processos digam respeito à base jurídica e ao procedimento de adoção da decisão, estas questões seriam meramente teóricas se os Tratados (e, como explicarei adiante, o direito internacional) não autorizassem a União a assumir uma obrigação perante um Estado terceiro<sup>28</sup> através de um instrumento unilateral — se for essa, de facto, a qualificação correta da declaração enquanto fonte de obrigações de direito internacional. Nos termos do artigo 47.º UE, a União Europeia tem personalidade jurídica e, conseqüentemente, capacidade para agir. Mas estará também aqui implícita a capacidade para adotar um instrumento unilateral? Em caso afirmativo e se a União for competente, que procedimentos são aplicáveis? Se, por outro lado, a declaração for um acordo internacional ou formar parte do mesmo, coloca-se também a questão da aplicabilidade do artigo 218.º TFUE a um acordo formado deste modo. Embora não sirvam de base a qualquer fundamento específico, estas questões subjacentes de princípio foram, todavia, abordadas em algumas das observações escritas e desenvolvidas na audiência. São questões que afetam a base jurídica da decisão, especialmente o modo como o artigo 218.º TFUE deve ser aplicado, caso seja efetivamente aplicável.

68. Começarei por analisar a qualificação da declaração nos termos do direito internacional: se é um instrumento unilateral ou um acordo internacional. Se for um instrumento unilateral e se, nos termos do direito internacional, uma organização internacional<sup>29</sup> não tiver capacidade para se vincular deste modo, o direito da União tem de respeitar o direito internacional nesta matéria<sup>30</sup>. Se o direito internacional não excluir essa capacidade, as condições aplicáveis à formulação e adoção dessa declaração incluem as condições previstas nas regras internas que regem a referida organização internacional — neste caso, o direito da União. Nos processos em apreço, colocam-se, pois, duas questões que respeitam ao relacionamento entre o direito internacional e o direito da União.

27 — V., relativamente à necessidade de referir a base legal que prescreve a forma jurídica que um ato deve revestir, por exemplo, acórdão Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 39 e jurisprudência referida.

28 — Nas presentes conclusões, utilizarei indistintamente os termos «país terceiro» e «Estado terceiro».

29 — Por «organização internacional», entenda-se «organização intergovernamental».

30 — Sobre a necessidade de respeitar o direito internacional no exercício das competências da União e a interpretação do direito da União à luz do direito internacional, v. artigo 3.º, n.º 5, TUE e artigo 21.º, n.º 1, TFUE. V. também, por exemplo, acórdão Air Transport Association of America e o., C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 101 e jurisprudência referida.

### *A natureza jurídica da declaração*

69. Nas suas observações escritas, todas as partes parecem ter partido do princípio de que a declaração é um instrumento unilateral vinculativo e que visa produzir efeitos jurídicos. Na audiência, durante a qual as partes tiveram a oportunidade de se pronunciar sobre a natureza jurídica da declaração ao abrigo do direito internacional, o Parlamento, apoiado pelo Governo espanhol, defendeu que a declaração é um instrumento unilateral vinculativo que produz efeitos equivalentes aos de um acordo internacional. Porém, perto do final da audiência, verifica-se que o Parlamento defendeu que tinha sido formado um acordo internacional. Por seu turno, o Governo espanhol manteve a posição de que a declaração não era um acordo internacional. A Comissão também considerou que a declaração era um instrumento unilateral vinculativo, tendo confirmado que não tinham existido quaisquer negociações com a Venezuela antes da adoção da proposta de decisão (e, conseqüentemente, que não tinha sido pedida autorização para a abertura das negociações nos termos do artigo 218.º TFUE). A Venezuela acusou a receção da decisão após a respetiva adoção e requereu autorizações de pesca. A Comissão alegou que não era possível dar como provada a formação de um acordo internacional por aquele meio. Segundo o Governo francês, o artigo 218.º TFUE era em todo o caso aplicável. Por último, conclui-se que o Conselho aceitou que a declaração era um instrumento unilateral vinculativo. Contudo, também afirmou que a declaração era um elemento constitutivo de um acordo internacional que foi posteriormente aceite pela Venezuela quando esta apresentou os seus pedidos de autorizações de pesca.

70. Nenhuma das partes presentes na audiência conseguiu apresentar exemplos de instrumentos unilaterais adotados pela União ou por outras organizações intergovernamentais.

71. Procurando permanecer-se neutro, fica-se desde logo perplexo com o facto de a decisão ter manifestamente sido adotada em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, TFUE sem que qualquer das instituições envolvidas procurasse saber exatamente qual era o *motivo* da aplicação daquele procedimento e o *objeto* do mesmo.

72. Em meu entender, existem duas opções: ou a declaração é um instrumento unilateral vinculativo ou é uma declaração unilateral que visa produzir efeitos jurídicos apenas após ser aceite pelo Estado terceiro a favor do qual foi feita (caso em que constitui apenas um dos elementos de um acordo internacional).

73. Começarei pelo conteúdo e pelos objetivos da declaração<sup>31</sup>.

74. O título da declaração não deixa dúvidas de que a sua destinatária é a Venezuela e que o seu objeto é a concessão de possibilidades de pesca em águas da União aos navios venezuelanos. De acordo com a minha leitura do n.º 1, não é a própria declaração que concede autorizações de pesca. Diversamente, incorpora o compromisso por parte da União de que «emitirá autorizações de pesca a um número limitado» de navios venezuelanos, «[...] nas condições estabelecidas na presente declaração», em especial nos seus n.ºs 2 e 3. Conseqüentemente, nos termos do n.º 2, os navios venezuelanos autorizados terão de cumprir as disposições da PCP referentes às medidas de conservação e controlo e outras disposições da União que regulem as atividades de pesca em águas da União. Por seu turno, o n.º 3 centra-se em três obrigações específicas, nomeadamente, o cumprimento das disposições da União que especificam (i) as unidades populacionais de peixe a que a pesca pode ser dirigida (ii) o número máximo de navios de pesca autorizados e (iii) a percentagem das capturas a desembarcar nos portos da Guiana Francesa.

31 — Na análise do primeiro fundamento invocado pelo Parlamento e pela Comissão em relação à base jurídica da decisão, é necessário examinar o conteúdo e os objetivos tanto da decisão como da declaração (v. n.ºs 142 a 150 *infra*). O objetivo dessa análise é determinar, no âmbito do direito da União, qual é a competência específica atribuída à UE que a autoriza a adotar um determinado ato.

75. Assim, a declaração centra-se no compromisso assumido pela União de conceder a (um número não especificado de) navios venezuelanos acesso às suas águas para efeitos de captura de certas (espécies não especificadas de) unidades populacionais de peixe nessas águas e de desembarque de uma percentagem (não especificada) de capturas nos portos da Guiana Francesa.

76. Nada no texto da declaração sugere que a validade desse compromisso depende da sua aceitação pela Venezuela. Além disso, a declaração não impõe obrigações à Venezuela que esta deva cumprir sem o seu consentimento. Os navios autorizados terão de cumprir o direito da União para tirarem partido das suas autorizações, mas tal não significa que o compromisso da União depende da assunção de uma obrigação por parte da Venezuela<sup>32</sup>. Também nada há no texto da própria declaração que indique que esta se limita a registar um acordo previamente celebrado entre a União e a Venezuela.

77. No seu n.º 4, a União reserva-se o direito de retirar a qualquer momento, por meio de uma declaração unilateral, o compromisso assumido na declaração<sup>33</sup>.

78. Por conseguinte, a declaração é um instrumento emanado da União que visa produzir efeitos jurídicos ao abrigo do direito internacional e proporcionar uma base para os pedidos de autorização de pesca dos navios venezuelanos. Porém, nem estas características nem o facto de o ato se designar «declaração» esclarece se o mesmo é, para efeitos do direito internacional, um instrumento unilateral vinculativo ou um elemento de um acordo internacional.

79. Nos termos do direito internacional, os acordos internacionais podem ser formados através de um instrumento unilateral que expresse a intenção de se vincular por uma proposta já apresentada ou que constitua, ele próprio, uma proposta que seja subsequentemente aceite. A definição de «tratado» constante das Convenções de Viena de 1969 e 1986<sup>34</sup>, apesar de não enumerar exaustivamente todas as formas que um tratado pode assumir no âmbito do direito internacional,<sup>35</sup> é suficientemente ampla para abranger os tratados concluídos desta forma. Assim, nos termos daquela definição, um tratado pode estar consignado em dois ou mais instrumentos conexos.

80. Em conformidade com esse direito, o direito da União também não distingue entre tipos de acordo em função do modo como são celebrados. O procedimento simplificado previsto no artigo 218.º, n.º 7, TFUE é exclusivamente aplicável às alterações introduzidas a um acordo. Creio que, sempre que a União seja competente para negociar e celebrar um acordo internacional, os Tratados a autorizam a exercer essa competência mediante a celebração de uma qualquer forma de acordo abrangida pelas definições de Tratado constantes das Convenções de Viena de 1969 e 1986 (e até, possivelmente, de formas não abrangidas por essas definições)<sup>36</sup>.

32 — Essa obrigação também é aplicável aos navios de países terceiros que pesquem na ZEE do Estado costeiro nos termos do artigo 62.º, n.º 4, da CNUDM. Porém, a Venezuela não é um dos Estados Partes na CNUDM. Para efeitos do presente processo, não é necessário analisar a qualificação desta disposição específica da CNUDM como norma de direito internacional consuetudinário (distinguindo-a nos termos do conceito de ZEE).

33 — Se a declaração fosse de facto um acordo bilateral entre a Venezuela e a União (ou um dos elementos do mesmo), poderia então ser necessário determinar se essa disposição dizia respeito à denúncia (e não à revogação) desse acordo.

34 — Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (a seguir «a Convenção de Viena de 1969»), United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331, e Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986, A/CONF.129/15 (a seguir «Convenção de Viena de 1986»). O Tribunal Internacional de Justiça enunciou que a definição de «tratado» constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Convenção de Viena de 1969 reflete o direito internacional consuetudinário: Fronteira marítima e terrestre entre os Camarões e a Nigéria (Camarões c. Nigéria: Intervenção da Guiné Equatorial), acórdão, Coletânea 2002, p. 303, n.º 263.

35 — V., por exemplo, o artigo 3.º da Convenção de Viena de 1969 sobre os acordos internacionais *não* compreendidos no âmbito daquela convenção.

36 — V. igualmente n.º 96 *infra*.

81. Porém, no presente processo, não encontro qualquer prova da intenção de a Venezuela se vincular pelos termos da declaração. Creio que, quando a Venezuela requereu as autorizações de pesca, não estava a «aceitar» a proposta da União com a intenção de ficar vinculada pela mesma como se de um acordo se tratasse. Para o fazer, baseou-se de boa-fé no compromisso assumido pela União na declaração e posteriormente confirmado no regulamento TAC de 2012 (o qual, à época, já tinha sido adotado). O facto de a declaração ter produzido os efeitos pretendidos, e portanto ter aproveitado à Venezuela, não basta para se concluir que este país aceitou ficar vinculado pela declaração *como um acordo celebrado entre este e a União*. O mesmo se diga relativamente à mera receção da notificação da declaração ou às indagações posteriores da Venezuela a respeito dos efeitos do processo perante o Tribunal de Justiça. Além disso, se o objetivo da declaração fosse unicamente o de assegurar a existência de um título internacional para o acesso às águas da União *antes* da fixação das possibilidades de pesca e da emissão de autorizações, um acordo que só se teria formado no momento em que a Venezuela requereu autorizações de pesca *após* a fixação das possibilidades de pesca não cumpriria esse objetivo.

82. Acresce que, caso a intenção fosse a de formular meramente uma proposta na declaração, a Comissão deveria ter pedido a autorização do Conselho nos termos do artigo 218.º, n.º 3, TFUE antes da abertura das negociações (das quais teria então feito parte a formulação da referida proposta). O Conselho teria sido então obrigado a intervir novamente nos termos do artigo 218.º, n.º 6, uma vez formado o Tratado, ou seja, quando a Venezuela tivesse aceitado a proposta e (consoante os casos) uma vez obtida a aprovação ou o parecer do Parlamento.

83. Se a declaração não é um elemento de um acordo internacional, é um instrumento unilateral vinculativo autorizado ao abrigo do direito internacional e do direito da União?

84. No direito internacional, os instrumentos unilaterais podem assumir diferentes formas, desempenhar diferentes funções e produzir diferentes efeitos jurídicos (e/ou políticos). Por exemplo, as declarações podem ser utilizadas para reconhecer novos Estados, expressar uma posição política ou aceitar a jurisdição de um tribunal, podendo igualmente corresponder a declarações interpretativas que satisfaçam as condições exigidas para poderem ser consideradas prova da existência de direito internacional consuetudinário. No presente processo, está em causa uma declaração unilateral sob forma escrita, através da qual a União assume, nos termos do direito internacional, obrigações a favor de um Estado terceiro<sup>37</sup>.

85. A capacidade dos Estados para fazerem esse tipo de declarações é matéria pacífica no âmbito do direito internacional<sup>38</sup>, apesar de a natureza, ao abrigo do direito internacional consuetudinário, de algumas das condições que conferem a essa declaração o seu carácter vinculativo ainda não terem sido determinadas ou confirmadas. Tanto quanto sei, a questão da capacidade de outras pessoas coletivas, especialmente das organizações internacionais, para fazerem declarações semelhantes ainda não foi decidida por qualquer órgão jurisdicional internacional nem analisada em pormenor pela CDI.

86. As organizações internacionais, como os Estados, podem ter personalidade jurídica. Diversamente do que acontece com os Estados, a capacidade que resulta dessa personalidade jurídica tem de ser (expressa ou implicitamente) atribuída à organização. Não vislumbro qualquer razão para que o direito internacional se oponha a que uma organização internacional com personalidade jurídica tenha

37 — Esta é uma questão distinta da que se pretende com a de saber se uma declaração feita pela União vincula as instituições da União e os Estados-Membros ao abrigo do direito da União. V., por exemplo, acórdão Comissão/Conselho, EU:C:2009:590, referido na nota 27 *supra*, n.º 44.

38 — V., nesta matéria, a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça na qual me baseio nesta parte das conclusões (n.ºs 89 a 92 *infra*), bem como o princípio 2 dos princípios orientadores aplicáveis às declarações unilaterais dos Estados suscetíveis de criarem obrigações jurídicas (*Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations*) da Comissão das Nações Unidas para o Direito Internacional (a seguir «CDI»). Estes princípios, com os respetivos comentários, foram adotados pela CDI na sua 58.ª Sessão (2006), tendo sido apresentados à Assembleia Geral como parte do relatório da CDI sobre os trabalhos daquela sessão (A/61/10). A Assembleia Geral tomou nota dos mesmos no instrumento A/RES/61/34. V. também n.º 90 *infra*.

capacidade para fazer uma declaração unilateral com a intenção de ficar por ela vinculada, a partir do momento em que os tratados constitutivos dessa organização a autorizem a fazê-lo<sup>39</sup>. Se uma organização internacional tiver, ao abrigo do direito internacional, capacidade para celebrar acordos internacionais e, através deles, aceitar ficar vinculada perante Estados ou outras organizações internacionais (independentemente do tipo de obrigação assumida e, em especial, da sua reciprocidade), o direito internacional não se opõe, em princípio, a que essa organização tenha capacidade para aceitar ficar vinculada pela mesma obrigação por meio de uma declaração unilateral.

87. Além disso, embora diferentes fontes de obrigações possam estar sujeitas a condições específicas relativas, por exemplo, à sua criação, validade e extinção, os princípios fundamentais que lhes são subjacentes — em especial, os princípios da boa-fé e do consentimento — são os mesmos. Por esse motivo, creio que as condições relativas, por exemplo, à formação, validade e revogação das declarações feitas pelos Estados, desenvolvidas no contexto do direito internacional, também podem ser aplicadas a declarações feitas por uma organização internacional, apesar de determinadas condições não poderem ser aplicadas exatamente do mesmo modo.

88. Quais são estas condições?

89. Nos termos do direito internacional, o que importa é a manifestação (verbal ou escrita) em termos claros e concretos<sup>40</sup> da intenção de a declaração produzir efeitos jurídicos no direito internacional e, conseqüentemente, de criar obrigações para o seu autor. A partir do momento em que essa intenção seja clara e a declaração seja feita publicamente, o direito internacional não estipula geralmente requisitos formais<sup>41</sup>. A intenção tem de ser determinada à luz do conteúdo da declaração e de todas as circunstâncias factuais em que foi feita,<sup>42</sup> devendo ainda ser manifestada por autoridade com competência para fazer tais declarações vinculativas<sup>43</sup>.

90. Este entendimento também está patente no princípio orientador 1 da CDI, segundo o qual as declarações feitas publicamente e que manifestem a vontade de se vincular podem ter o efeito de criar obrigações jurídicas<sup>44</sup>. Embora os princípios orientadores não sejam vinculativos e, possivelmente, só o tempo vir a confirmar a sua autoridade e a sua durabilidade, considero, ainda assim, que constituem uma extrapolação útil da prática dos Estados e da jurisprudência no que respeita, em especial, ao carácter vinculativo das declarações unilaterais<sup>45</sup>.

39 — O relator especial da CDI, no seu primeiro relatório sobre os atos unilaterais dos Estados, também reconheceu a possibilidade de os atos unilaterais das organizações internacionais assumirem força jurídica: v. *First report on unilateral acts of States*, Victor Rodríguez-Cedeño, relator especial (A/CN.4/486), n.º 35.

40 — V. TIJ, acórdão Ensaio Nucleares, referido na nota 23 *supra*, n.ºs 46, 51 e 53; TIJ, Atividades armadas no território do Congo (Nova petição: 2002) (República Democrática do Congo c. Ruanda) (a seguir «acórdão Atividades Armadas»), competência e admissibilidade, acórdão, Coletânea 2006, p. 6, n.ºs 50 e 52. V. igualmente o princípio orientador 7 da CDI, referido na nota 38 *supra*.

41 — V, por exemplo, TIJ, Processo relativo ao Templo de Preah Vihear (Camboja c. Tailândia), exceções preliminares, acórdão, Coletânea 1961, p. 17, n.º 31; TIJ, acórdão Ensaio Nucleares, referido na nota 23 *supra*, n.ºs 46 e 48. V. ainda, por exemplo, TIJ, Processo relativo à disputa de fronteiras (Burquina Faso/República do Mali) (a seguir «acórdão Disputa de Fronteiras»), acórdão, Coletânea 1986, p. 554, n.º 39.

42 — V. TIJ, acórdão Disputa de Fronteiras, referido na nota 41 *supra*, n.º 40; TIJ, acórdão Ensaio Nucleares, referido na nota 23 *supra*, n.º 53; TIJ, acórdão Atividades Armadas, referido na nota 40 *supra*, n.º 49. V. igualmente o princípio orientador 3 da CDI, referido na nota 38 *supra*.

43 — V. TIJ, acórdão Atividades Armadas, referido na nota 40 *supra*, n.º 46 e jurisprudência referida. V. também o princípio orientador 4 da CDI, referido na nota 38 *supra*.

44 — Referido na nota 38 *supra*.

45 — V., também, nota 921 ao relatório da 58.ª sessão da CDI (2006), A/61/10, a qual esclarece que os comentários aos princípios orientadores «[...] são notas explicativas sobre a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça e a prática pertinente dos Estados, analisadas por vários membros do Grupo de Trabalho e pelo relator especial e resumidas no 8.º relatório do relator especial (A/CN.4/557)».

91. Assim, decorre do princípio da boa-fé que «[...] os Estados interessados podem tomar nota das declarações unilaterais e nelas assentar a sua confiança, tendo o direito de exigir o cumprimento da obrigação criada pela declaração»<sup>46</sup>. Este princípio também é aplicável às circunstâncias nas quais uma declaração unilateral vinculativa pode ser revogada.

92. Porém, o princípio de que não é possível impor uma obrigação a um Estado sem o seu consentimento<sup>47</sup> não permite que uma declaração unilateral vinculativa crie obrigações relativamente a outros Estados. Assim, o Tribunal Internacional de Justiça enunciou que uma declaração unilateral é vinculativa quando «[...] a sua eficácia não dependa de qualquer *quid pro quo*, nem da sua posterior aceitação ou de qualquer resposta ou reação por parte de outros Estados, uma vez que tal requisito seria incompatível com a natureza estritamente unilateral do ato jurídico através do qual o Estado manifestou a sua vontade»<sup>48</sup>.

93. No presente processo, a declaração foi tornada pública mediante a sua publicação e notificação à Venezuela. Como expliquei anteriormente, através dela, a União manifestou a sua intenção de assumir o compromisso de conceder possibilidades de pesca e emitir autorizações de pesca à Venezuela<sup>49</sup>. Com a declaração, a União comprometeu-se a não exercer o direito soberano que lhe é conferido pelo artigo 56.º, n.º 1, alínea a), da CNUDM, de recusar a navios de países terceiros o acesso a águas da União para aí pescar. Esse compromisso, por si só, não autoriza os navios venezuelanos a penetrar na ZEE da Guiana Francesa para aí pescar. Nos termos do direito da União e do direito internacional, era necessário estabelecer primeiro outras restrições ao direito de pesca, especialmente através da fixação e da repartição das possibilidades de pesca. Com base em tal, poderiam ser então concedidas autorizações de pesca individuais.

94. Para serem vinculativas, as declarações têm de ser feitas por uma entidade autorizada para o efeito. No presente processo, saber se tal é o caso depende da competência atribuída à UE nos termos dos Tratados.

95. A União tem de agir dentro dos limites das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros nos Tratados<sup>50</sup>. A declaração 24 em anexo à Ata Final da Conferência Intergovernamental (GIG) que adotou o Tratado de Lisboa, relativa à personalidade jurídica da União, confirmou que o facto de a União ser dotada de personalidade jurídica «[...] não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros nos Tratados»<sup>51</sup>.

96. Os Tratados não autorizam expressamente o recurso a declarações unilaterais vinculativas nas relações externas da União (em domínios abrangidos pela sua competência externa). Em contrapartida, autorizam a União a assumir obrigações em proveito de Estados terceiros e de organizações internacionais através de um «acordo internacional». O artigo 218.º TFUE substituiu o artigo 300.º, n.º 1, CE, o qual, por seu turno, substituiu o artigo 228.º, n.º 1, CEE. Estas duas últimas disposições utilizavam apenas o termo «acordo» na descrição do procedimento interno aplicável à negociação e celebração de acordos internacionais. No Parecer 1/75, o Tribunal de Justiça afirmou que o termo «acordo» é utilizado «no seu sentido geral, designando qualquer compromisso adotado por sujeitos de direito internacional, dotado de força obrigatória, independentemente da sua

46 — TIJ, acórdão Ensaio Nucleares, referido na nota 23 *supra*, n.º 49. V. também o segundo período do princípio orientador 1 da CDI, referido na nota 38 *supra*, nos termos do qual, quando as condições para tal estiverem preenchidas, o caráter vinculativo das declarações unilaterais assenta na boa-fé; os Estados interessados podem então tomá-las em consideração e nelas confiar; esses Estados têm o direito de exigir que as referidas obrigações sejam respeitadas.

47 — V., no que respeita à aplicação desse princípio no âmbito dos Tratados, acórdão Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, n.º 44. V. igualmente artigo 34.º das Convenções de Viena de 1969 e de 1986.

48 — TIJ, acórdão Ensaio Nucleares, referido na nota 23 *supra*, n.º 46. V. também princípio orientador 2 da CDI, referido na nota 38 *supra*.

49 — V. n.ºs 74 a 78 *supra*.

50 — Relativamente à aplicação do princípio da atribuição nas relações externas, v., por exemplo, parecer 2/94, EU:C:1996:140, n.º 24.

51 — JO 2012 C 326, p. 348. V. também artigo 5.º TUE.

qualificação formal»<sup>52</sup>. No acórdão França/Comissão proferido no processo C-327/91, o Tribunal de Justiça também utilizou a definição de «Tratado» celebrado entre uma organização internacional e um Estado constante do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), subalínea (i), da Convenção de Viena de 1986<sup>53</sup>. No entanto, por mais ampla que seja a definição deste termo, um acordo pressupõe indiscutivelmente (qualquer que seja o seu contexto) um encontro de vontades de, pelo menos, duas partes. Por conseguinte, não abrange os casos em que a União manifesta a sua intenção de ficar vinculada pelos termos de uma declaração sem que seja necessária a aceitação do Estado terceiro a proveito do qual a declaração foi feita. De igual modo, também não é aplicável a instrumentos em que não seja assumido qualquer compromisso vinculativo<sup>54</sup>.

97. Não obstante, considero que, nos termos do direito da União, esta pode, em princípio, assumir uma obrigação de direito internacional através de uma declaração unilateral vinculativa. A minha posição assenta essencialmente nos mesmos argumentos<sup>55</sup> que me levaram a concluir que o direito internacional não se opõe à formulação de declarações unilaterais vinculativas por parte de organizações internacionais.

98. Um dos elementos essenciais da personalidade jurídica da União consiste na faculdade de assumir obrigações de direito internacional. As disposições dos Tratados sobre a celebração de acordos internacionais confirmam-no expressamente. Os acordos internacionais constituem uma das fontes das obrigações de direito internacional; as declarações unilaterais vinculativas constituem outra.

99. Para reforçar a minha posição, chamo a atenção para o paralelismo existente com a argumentação tecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão AETR<sup>56</sup>. Naquele caso, a inexistência de uma disposição geral no Tratado que delineasse o processo de negociação e de celebração de um acordo internacional não constituiu um obstáculo à confirmação da competência da União para o fazer<sup>57</sup>. Face à lacuna no texto do Tratado, o Tribunal de Justiça resolveu examinar o sistema geral do (então) direito comunitário no que respeita às relações com os Estados terceiros<sup>58</sup>. O seu ponto de partida foi a personalidade jurídica da qual gozava a (então) Comunidade Económica Europeia<sup>59</sup>. Ainda antes de examinar o objeto do acordo, o Tribunal de Justiça afirmou que gozar de personalidade jurídica significa que «[...] nas relações externas, a Comunidade goza da capacidade de estabelecer vínculos contratuais com Estados terceiros [...]»<sup>60</sup>.

100. Conforme leio esta parte do acórdão AETR, o Tribunal de Justiça admitiu que o conceito de personalidade jurídica internacional deve ser interpretado por referência às capacidades que o direito internacional associa a essa personalidade. Por analogia, a partir do momento em que o direito internacional não se oponha a que uma organização internacional goze da capacidade de fazer e ficar vinculada por declarações unilaterais, o facto de a União ter personalidade jurídica internacional significa que pode assumir obrigações de direito internacional por essa via.

52 — Parecer 1/75, EU:C:1975:145, p. 1360, relativo ao artigo 228.º, n.º 1, CEE; o Tribunal de Justiça assumiu esta posição no contexto da análise da admissibilidade do pedido de um parecer sobre a compatibilidade com o Tratado do Acordo da OCDE relativo à fixação de limites às despesas locais.

53 — EU:C:1994:305, n.ºs 25 e 27.

54 — Acórdão França/Comissão, C-233/02, EU:C:2004:173, n.ºs 43 a 45.

55 — V. n.º 86 *supra*.

56 — Acórdão Comissão/Conselho, 22/70, EU:C:1971:32 (Acordo Europeu sobre os Transportes Rodoviários ou «AETR»).

57 — O Tratado de Roma proporcionava uma base explícita para a celebração de acordos internacionais sob a forma de acordos comerciais e de associação.

58 — Acórdão AETR, EU:C:1971:32, referido na nota 56 *supra*, n.º 12.

59 — Acórdão AETR, EU:C:1971:32, referido na nota 56 *supra*, n.º 13.

60 — Acórdão AETR, EU:C:1971:32, referido na nota 56 *supra*, n.º 14.

101. Chamo igualmente a atenção para o facto de, ao tornarem a União num sujeito de direito internacional, os autores da Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa pretendiam que a União passasse «[...] a estar vocacionada para se servir de todos os meios de ação internacional (direito de celebrar tratados, direito de legação, direito de apresentar reclamações ou de intentar ações num órgão jurisdicional, direito de ser membro de uma organização internacional ou de aderir a uma convenção internacional — p. ex., CEDH -, direito de beneficiar de imunidades), bem como para assumir responsabilidades a nível internacional»<sup>61</sup>. Por conseguinte, considero que a União pode fazer declarações unilaterais vinculativas através das quais assuma obrigações de direito internacional.

102. Saber como pode ser feita essa declaração, é matéria a ser regulada pelo direito da União<sup>62</sup>.

103. Como já mencionei, o artigo 218.º TFUE estabelece o modo como devem ser negociadas as obrigações assumidas pela União perante Estados terceiros (e outras organizações internacionais) através de um acordo internacional e como devem ser assinados e celebrados tais acordos. Nessa disposição, estão previstas regras específicas para a política externa e de segurança comum e há dois números que não dizem respeito ao processo de negociação, assinatura e celebração (artigo 218.º, n.ºs 9 e 11, TFUE). Nem o artigo 218.º TFUE nem qualquer outra disposição do Tratado regula expressamente o processo aplicável à ação externa da União através de uma declaração unilateral vinculativa.

104. Para a União poder exercer essa competência, têm necessariamente de existir regras processuais aplicáveis a essa situação. Caso contrário, estaríamos perante um cenário de «vale tudo» relativamente, por exemplo, às entidades competentes para tomar a iniciativa, às instituições envolvidas no processo, à interação entre estas instituições e ao momento em que devem intervir. As garantias processuais são necessárias também por outro motivo: quando feita validamente, tal declaração unilateral vinculará as instituições da União e, conseqüentemente, poderá prevalecer sobre atos da União.

105. Nenhuma das partes no presente processo alegou que o artigo 218.º TFUE *não* é aplicável.

106. Em meu entender, a base processual concreta de uma decisão que adote uma declaração unilateral vinculativa não é assim tão óbvia.

107. O facto de os Tratados não estabelecerem um processo para a adoção de um determinado tipo de ação externa através do qual a União assumia obrigações de direito internacional não é excecional. De um ponto de vista histórico, os Tratados têm-se adaptado à prática das relações externas da União e à jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria. Uma vez que as declarações unilaterais vinculativas feitas por organizações internacionais são extremamente raras, a inexistência de um procedimento expresse autónomo não é surpreendente.

108. Uma opção seria considerar que, na falta de uma base jurídica processual expressa, a União não pode exercer as suas competências externas através de uma declaração unilateral vinculativa. Competiria aos Estados-Membros alterar os Tratados. O perigo desta abordagem é o facto de se sugerir que a União só pode utilizar formas de ação externa para as quais estejam previstas regras processuais específicas nos Tratados. Tal poderia comprometer a eficácia da ação da União no plano

61 — Relatório final do Grupo de Trabalho III sobre a Personalidade Jurídica CONV 305/02 (WG III 16) (Bruxelas, 1 de outubro de 2002), n.º 19. Nada indica que esta intenção tenha sido abandonada quando, em vez da Constituição Europeia, foi elaborado e adotado o Tratado de Lisboa.

62 — Como referiu o relator especial da CDI no seu primeiro relatório sobre os atos unilaterais dos Estados, «[...] as disposições que regulam [a realização dos atos unilaterais das organizações internacionais] encontram-se geralmente nos textos de base da organização, nos instrumentos derivados desses textos e, em certos casos, no direito internacional» (referido na nota 39 *supra*, n.º 34).

internacional. Os factos subjacentes ao presente processo demonstram bem este risco. A União pretendia evitar o recurso ao processo de negociação e celebração de um acordo internacional para responder rapidamente à necessidade de conceder um título internacional para o acesso às suas águas (e, desse modo, cumprir o direito da União e o direito internacional).

109. Não compete ao Tribunal de Justiça conceber um conjunto de regras processuais para as quais não existe qualquer base nos Tratados. Dito isto, poderão existir outras possibilidades.

110. Uma segunda opção seria invocar o artigo 352.º, n.º 1, TFUE como base jurídica para o processo aplicável à adoção de uma decisão que aprovasse uma declaração unilateral vinculativa cujo objeto estivesse abrangido pela competência (externa) da União. Este seria então o processo aplicável supletivamente à ação externa da União para a qual os Tratados não previssem regras processuais. Enquanto tal, o texto do artigo 352.º, n.º 1, TFUE não parece excluir essa possibilidade<sup>63</sup>. Pode ser invocado quando a ação externa da União for necessária para alcançar um dos objetivos estabelecidos nos Tratados e estes não prevejam os poderes necessários para essa ação. A sua função é preencher a lacuna nos casos em que nenhuma disposição específica do Tratado atribua explícita ou implicitamente poderes de atuação, mas esses poderes sejam, não obstante, necessários<sup>64</sup>. Esta opção implica a aceitação de que os «poderes necessários» em falta podem incluir as regras processuais relativas à adoção de uma declaração unilateral vinculativa. Nos termos do artigo 352.º, n.º 1, TFUE, a declaração teria de ser adotada pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento. Segundo o artigo 352.º, n.º 2, TFUE, a Comissão teria igualmente de alertar os Parlamentos nacionais para as propostas que tivessem essa base jurídica. A adoção de uma declaração unilateral vinculativa implicaria, pois, o recurso a um processo que é consideravelmente mais rigoroso e menos expedito em alguns aspetos do que o previsto para os acordos internacionais no artigo 218.º TFUE. Existe ainda o risco de ser então exigido que todas as formas de ação externa para as quais não existissem regras processuais explícitas fossem adotadas em conformidade com este processo.

111. No presente processo, esta solução significaria que a base jurídica da decisão teria que incluir o artigo 352.º, n.º 1, TFUE, bem como as disposições dos Tratados que estabelecem os objetivos da ação externa — mencionando, assim, o artigo 43.º, n.ºs 2 ou 3, TFUE. Contudo, a questão da necessidade de o Conselho obter a autorização ou o parecer do Parlamento não dependeria de qual fosse o número do artigo 43.º TFUE o aplicável. Segundo o artigo 352.º, n.º 1, TFUE, o Conselho teria de obter a sua aprovação.

112. Uma terceira opção seria aplicar por analogia o artigo 218.º TFUE.

113. As declarações unilaterais vinculativas e os acordos internacionais são fontes distintas de obrigações de direito internacional. Porém, ambas implicam uma decisão da União de se vincular nos termos do direito internacional. Por conseguinte, creio que é possível questionar: por que motivo se deveria estabelecer uma distinção fundamental entre o modo como essa decisão é tomada quando estejam em causa declarações unilaterais vinculativas e quando estejam em causa acordos internacionais? As primeiras não são meras declarações políticas nem declarações através das quais a União seja representada no plano internacional ou que sejam feitas no contexto da participação da União num processo de decisão a nível internacional. Também não correspondem a um tipo de decisão interna que deva ser adotada em conformidade com os procedimentos aplicáveis à ação interna (como, possivelmente, o processo legislativo ordinário).

63 — Porém, chamo a atenção para o facto de a declaração 42 *ad* artigo 352.º TFUE (JO 2012 C 326, p. 353) dispor que o artigo 352.º TFUE «[...] não pode constituir fundamento para alargar o âmbito de competências da União para além do quadro geral resultante do conjunto das disposições dos Tratados, nomeadamente das que definem as missões e ações da União. Aquele artigo não pode, em caso algum, servir de fundamento à adoção de disposições que impliquem em substância, nas suas consequências, uma alteração dos Tratados que escape ao processo por estes previsto para esse efeito». V. igualmente parecer 2/94, EU:C:1996:140, referido na nota 50 *supra*, n.º 30.

64 — V., por exemplo, acórdão Parlamento/Conselho, C-166/07, EU:C:2009:499, n.º 41 e jurisprudência referida.

114. Assim sendo, pode o artigo 218.º TFUE ser aplicado por analogia?

115. O artigo 218.º TFUE estabelece essencialmente o processo constitucional a aplicar quando a atuação da União tenha em vista a celebração de um acordo internacional, sendo este o meio mais utilizado pela União para assumir obrigações de direito internacional. Em regra, os Estados também preveem processos constitucionais para o mesmo fim.

116. O artigo 218.º TFUE assenta num equilíbrio interinstitucional especial entre a Comissão (que dá início ao processo e representa a União no plano externo), o Conselho (que é responsável pela decisão de vincular a União pelo direito internacional) e o Parlamento (que tem de ser informado em todas as fases e cuja autorização ou parecer poderá ter de ser solicitado)<sup>65</sup>.

117. O artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, TFUE diz respeito à participação da União nas negociações do acordo e, como tal, ao teor dos compromissos que a União poderá então assumir. Essencialmente, a Comissão representará a União após uma decisão do Conselho nesse sentido. Estas fases do processo poderão não fazer sentido no contexto de uma decisão unilateral vinculativa. Não existe qualquer texto a ser negociado com terceiros; além disso, exigir que a Comissão comece por requerer a autorização do Conselho para elaborar uma proposta de declaração será desnecessário, visto que é este quem decide, em última análise, se a União deve ficar vinculada nos termos do direito internacional. Nas declarações unilaterais vinculativas, não é necessário proceder a estas distinções. O artigo 218.º, n.º 7, TFUE também não pode ser aplicável, visto que não existirá um acordo que possa prever que as alterações deverão ser adotadas por um processo simplificado ou por uma instância por si criada.

118. Porém, creio que as competências do Conselho para autorizar a assinatura e a celebração do acordo se baseiam no especial equilíbrio interinstitucional existente entre ele e a Comissão e que respeita especificamente àquela parte do processo. Há ainda que ter em conta o papel dos Estados-Membros<sup>66</sup>. Assim, por exemplo, a faculdade de o Conselho se recusar a adotar a decisão de celebração do acordo (e, possivelmente, o alcance dessa faculdade) tem de ser considerada à luz (pelo menos) do conteúdo do acordo, da proposta da Comissão, das diretrizes de negociação e de quaisquer outros elementos relevantes para aquela fase do processo. Se o artigo 218.º, n.º 6, TFUE for aplicável por analogia à adoção da decisão de aprovação de uma declaração unilateral vinculativa, poder-se-ia simplesmente presumir que deveria existir um equilíbrio interinstitucional idêntico e que as competências da Comissão e do Conselho deverão ser as mesmas?

119. A restante parte do artigo 218.º, n.º 6, TFUE pode ser mais facilmente transposta para as decisões de aprovação de declarações unilaterais vinculativas. Essencialmente, o Conselho será competente para decidir (em princípio, por maioria qualificada), embora sempre com alguma forma de intervenção do Parlamento. Por conseguinte, mesmo quando o acordo tenha por objeto uma matéria para a qual os Tratados não prevejam a intervenção do Parlamento, um acordo internacional sobre a mesma matéria exigirá a intervenção do Parlamento, o qual deverá também, nos termos do artigo 218.º, n.º 10, TFUE, ser imediata e plenamente informado em todas as fases do processo.

120. Há ainda o artigo 218.º, n.º 9, TFUE, que estabelece o processo de adoção de uma decisão «em que se definam as posições a adotar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos». Não vislumbro motivos convincentes para aplicar também este processo específico às declarações unilaterais feitas pela União que tenham por objetivo vinculá-la ao abrigo do direito internacional independentemente

65 — V. também acórdão França/Comissão, EU:C:2004:173, referido na nota 54 *supra*, n.º 28.

66 — V. por exemplo, acórdão Comissão/Suécia, C-246/07, EU:C:2010:203, n.º 76 e jurisprudência referida, no que respeita à necessidade de cooperação entre os Estados-Membros e as instituições da União.

de qualquer outro ato de um terceiro. Na verdade, se o artigo 218.º, n.º 9, TFUE fosse aplicável às declarações unilaterais vinculativas, o facto de serem ou não feitas no contexto de uma instância criada por um acordo que fosse chamada a adotar atos que produzem efeitos jurídicos deveria ser irrelevante.

121. A competência do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 218.º, n.º 11, TFUE não está em discussão no presente processo. O objetivo desta disposição é «[...] evitar as complicações que resultariam de impugnações judiciais relativas à compatibilidade com os Tratados de acordos internacionais que vinculam a [UE]»<sup>67</sup>. O facto de o Tribunal de Justiça se pronunciar sobre o conteúdo e o processo de adoção de tal acordo permite evitar sérias dificuldades e consequências negativas<sup>68</sup>. Como acontece com um acordo internacional, uma declaração unilateral vinculativa, uma vez feita, cria uma obrigação de direito internacional que os Estados terceiros podem invocar e cuja violação pode gerar responsabilidade ao abrigo do direito internacional. Os factos no presente processo ilustram-no bem, sustentando o entendimento de que o artigo 218.º, n.º 11, TFUE poderia ser transposto para as declarações unilaterais vinculativas.

122. Uma quarta opção seria aplicar as disposições nas quais se baseia a própria competência externa. Esta regra poderia conduzir a resultados diferentes. Se aquela competência fosse expressa, a sua aplicação poderia resultar, mais uma vez, na aplicação por analogia do artigo 218.º TFUE (ou de regras específicas sobre acordos internacionais num determinado domínio). Se aquela competência fosse implícita, o resultado seria a aplicação das mesmas regras processuais aplicáveis à ação interna (expressa). Assim, por exemplo, uma declaração unilateral vinculativa poderia ter de ser adotada através do processo legislativo ordinário. Nesse caso, os argumentos que expus anteriormente contra a aplicação analógica do artigo 218.º TFUE (porque esta disposição simplesmente não toma em consideração a natureza de uma declaração unilateral vinculativa ou o modo como é formulada e, conseqüentemente, os riscos de perturbação da repartição de competências entre as instituições) surgem aqui como ainda mais pertinentes<sup>69</sup>.

123. Por conseguinte, nenhuma destas opções é perfeita. No entanto, pesando os pós e os contras, a aplicação analógica do artigo 218.º TFUE surge como a solução mais viável, ainda que esta conclusão exija a adaptação do texto da disposição, dado que nem todas as suas partes podem ser aplicadas às declarações unilaterais vinculativas do mesmo modo como o são a um acordo internacional.

124. Se o Tribunal de Justiça vier a decidir que o artigo 218.º não pode ser invocado como base jurídica processual para a decisão, tal será fundamento bastante para a anulação desta, sendo então desnecessário analisar os fundamentos realmente invocados pelo Parlamento e pela Comissão.

125. Passo agora a analisar estes fundamentos no pressuposto de que o Tribunal de Justiça validará a utilização do artigo 218.º TFUE como base jurídica processual para que a União possa fazer uma declaração unilateral vinculativa.

67 — Parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.º 47 e jurisprudência referida.

68 — V. parecer 1/09, EU:C:2011:123, referido na nota 67 *supra*, n.º 48 e jurisprudência referida.

69 — V. por exemplo, acórdão França/Comissão, EU:C:1994:305, referido na nota 53 *supra*, n.º 41, no qual o Tribunal de Justiça conclui que «[...] esta competência interna [para adotar decisões individuais de aplicação das regras de concorrência] não é suscetível de alterar a repartição de competências entre as instituições comunitárias em matéria de conclusão de acordos internacionais [...]».

*Escolha incorreta da base jurídica (primeiro fundamento no processo C-103/12 e primeira e segunda partes do primeiro fundamento no processo C-165/12)*

## Argumentos

126. O Parlamento e a Comissão alegam que o Conselho cometeu um erro quando baseou a decisão nos artigos 43.º, n.º 3, TFUE e 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE e não nos artigos 43.º, n.º 2, TFUE e 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE.

127. Nas suas alegações, sustentam que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constitui uma exceção ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE e, como tal, deve ser interpretado restritivamente. Este último constitui essencialmente a base de qualquer medida (legislativa) necessária para alcançar os objetivos da PCP, ao passo que o primeiro só pode servir de base às medidas (regulamentares) nele enumeradas, em especial as medidas de fixação e repartição das possibilidades de pesca. O artigo 43.º, n.º 3, TFUE não menciona nem a concessão do acesso às águas da União a navios de países terceiros para aí pescar nem a autorização para exercer atividades de pesca.

128. O artigo 43.º, n.º 3, TFUE não diz respeito à adoção de atos legislativos na aceção do artigo 289.º TFUE. Este último estabelece o processo legislativo ordinário (que é definido no artigo 294.º TFUE) e menciona a aplicação de processos legislativos especiais em casos específicos exaustivamente enumerados nos Tratados. Consequentemente, as competências decisórias que não se enquadrem em nenhuma destas categorias são necessariamente processos não legislativos. Com efeito, segundo a Comissão, a fixação de possibilidades de pesca é essencialmente um ato executivo, ainda que o processo previsto no artigo 43.º, n.º 3, TFUE seja *sui generis*. O Parlamento alega que nenhuma medida pode ser tomada com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE, mesmo quando encarado como base jurídica autónoma, sem uma decisão (política) preliminar sobre os objetivos da PCP — uma decisão que tem de ser adotada ao abrigo do artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

129. A Comissão alega que o argumento textual do Conselho<sup>70</sup> centra-se, em especial, na versão francesa do artigo 43.º, n.º 3, TFUE («mesures relatives à», ou seja, «medidas relativas à»). A versão inglesa utiliza a expressão «measures on» («medidas sobre»), o que sugere uma ligação mais direta e mais forte. Embora o âmbito do artigo 43.º, n.º 3, TFUE seja suficientemente vasto para abranger certas regras funcionalmente relacionadas com a fixação das possibilidades de pesca, tal não significa certamente que todas as medidas «relacionadas» (ainda que remotamente) com a fixação das possibilidades de pesca devam ter por base aquela disposição. O Parlamento adota uma abordagem mais restritiva e considera que apenas se podem basear naquela disposição as decisões respeitantes às matérias exaustivamente enumeradas no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

130. O Parlamento e a Comissão defendem ainda que o direito da União prevê um processo em três fases para a concessão a navios de pesca de países terceiros de acesso às águas da União e aos respetivos recursos. Em primeiro lugar, é concedido um acesso potencial através de um acordo internacional com base jurídica no artigo 43.º, n.º 2, TFUE (e que deve ser adotado em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE). Em segundo lugar, o Conselho pode então conceder possibilidades de pesca com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE. Em terceiro lugar, após a fixação e repartição dessas possibilidades de pesca, a Comissão emite autorizações de pesca a navios individuais. Não é possível conceder possibilidades de pesca a um país terceiro através de uma decisão do Conselho (a segunda fase) sem a existência de um acordo internacional (a primeira fase) celebrado em nome da União em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE. A distinção conceptual entre o acesso às águas e o acesso aos recursos também é confirmada pelo facto de o acesso às águas ser geralmente concedido por um longo período de tempo, possivelmente indeterminado, ao passo que as possibilidades de pesca são fixadas e repartidas anualmente.

70 — V., também, n.º 132 *infra*.

131. O Parlamento e a Comissão alegam que a decisão tem por objetivo conceder aos navios venezuelanos o direito de acesso às águas da União para aí exercerem atividades de pesca, bem como submeter essas atividades a salvaguardas de modo a assegurar o respeito pelos objetivos da PCP. A referência ao artigo 22.º do regulamento de autorização de pesca no n.º 2 da declaração não é meramente declaratória, sujeitando efetivamente os navios de pesca venezuelanos às regras da PCP. Neste aspeto, a proposta original da Comissão e a decisão são semelhantes (ou até mesmo idênticas). Esse facto, por si só, mostra que o objetivo da decisão se manteve o mesmo, não obstante a alteração da sua base jurídica.

132. Apoiado pelos Estados-Membros intervenientes, o Conselho alega que a decisão (incluindo a declaração em anexo à mesma) diz respeito à fixação das possibilidades de pesca. O Conselho considera que a utilização da expressão «shall adopt measures *on*» no artigo 43.º, n.º 3, TFUE implica que este pode ser utilizado como base jurídica para medidas diferentes daquelas que fixam e repartem as possibilidades de pesca. Assim, abrange um direito de pescar quantificado que pode ser expresso de várias formas, nomeadamente através de um TAC, de uma restrição à própria atividade de pesca (por exemplo, em termos dos kilowatts utilizados por dia ou do número de dias durante os quais os navios podem estar ausentes do porto) ou de uma restrição respeitante ao número máximo de navios.

133. Embora o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constitua uma forma de *lex specialis* face à *lex generalis* do artigo 43.º, n.º 2, TFUE, o Conselho entende que não constitui uma exceção a este último. Como tal, não deve ser interpretado restritivamente.

134. O Conselho alega ainda que, com a adoção do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, os autores do Tratado pretenderam introduzir um procedimento simplificado para a adoção de medidas da União que visam a conservação dos recursos nas águas da União, bem como reagir mais rapidamente aos pareceres científicos em que essas medidas se baseiam.

135. O Conselho contesta o argumento de que, se uma medida estiver relacionada com objetivos da PCP, tem de se basear no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e de que nenhuma medida pode ser adotada com base no artigo 43.º, n.º 3, TFUE sem uma decisão prévia sobre as escolhas políticas relativas à PCP ao abrigo do artigo 43.º, n.º 2, TFUE. O Conselho contesta ainda a distinção «artificial» que os recorrentes introduzem entre o acesso às águas e o acesso aos recursos.

136. Quanto à decisão, o Conselho afirma que a ZEE ao largo da costa da Guiana Francesa está situada entre águas territoriais e o mar alto: é uma zona *sui generis* sujeita à CNUDM. A competência do Estado costeiro sobre a ZEE é limitada e a exigência ou não do seu consentimento para ter acesso à ZEE depende da finalidade desse acesso. Neste aspeto, nem o direito internacional nem o direito da União exigem um acordo formal.

137. O Conselho alega que nem o objetivo nem o conteúdo da declaração aqui em causa ultrapassam o âmbito de aplicação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, ou seja, a fixação e a repartição das possibilidades de pesca. Mesmo caso o Tribunal de Justiça venha a decidir que os n.ºs 2 a 4 da declaração não podem ter por base jurídica o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, esta disposição constituiria, ainda assim, a base jurídica correta, porque aqueles números contribuem para o objetivo principal da decisão impugnada, ou seja, confirmar o compromisso da União de autorizar os navios venezuelanos a pescar na ZEE.

## Apreciação

138. No presente processo, é pedido ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 43.º, n.ºs 2 e 3, TFUE<sup>71</sup> a fim de determinar em que disposição deveria ter sido baseada a decisão impugnada. Assim, não é necessário definir exaustivamente todos os tipos de medidas às quais cada uma das disposições é aplicável.

139. Verifica-se que todas as partes concordam que, se o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não constituir a base jurídica correta para a decisão, essa base será então o artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

140. É jurisprudência assente que a escolha da base jurídica de um ato da União deve basear-se em fatores objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, em especial a finalidade e o conteúdo desse ato<sup>72</sup>. Por conseguinte, afigura-se necessário analisar o conteúdo e os objetivos da decisão. O contexto legislativo também pode ser tomado em consideração<sup>73</sup>. A base jurídica do ato determina então quais são os processos a seguir para a sua adoção<sup>74</sup>.

141. Quando se conclua que um ato prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas vertentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante (sendo a outra meramente acessória), o ato em causa deve assentar numa única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou vertente principal ou preponderante.<sup>75</sup> Se um ato prosseguir vários objetivos ou tiver várias vertentes que se encontrem ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto relativamente ao outro, excepcionalmente esse ato deve assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes<sup>76</sup>.

142. Começarei examinando o conteúdo e objetivo(s) da decisão.

143. O considerando 1 da decisão descreve as atividades de pesca praticadas pelos navios venezuelanos nas águas da União, sobretudo na ZEE ao largo da costa da Guiana Francesa, no pressuposto do cumprimento da legislação da União aplicável em matéria da conservação e da gestão dos recursos haliêuticos. O considerando 2 refere o motivo pelo qual é necessário assegurar a continuidade dessas atividades, a saber, o facto de a indústria da transformação da Guiana Francesa depender dos desembarques desses navios. O considerando 3 descreve o objeto da declaração, ou seja, a confirmação da «disponibilidade [da União] para emitir autorizações de pesca a um número limitado de navios de pesca que arvoram pavilhão da Venezuela, desde que estes cumpram os atos juridicamente vinculativos da União aplicáveis».

144. Seguidamente, o artigo 1.º da decisão aprova a declaração dirigida à Venezuela em nome da União. O artigo 2.º diz respeito à notificação da declaração à Venezuela.

145. Já tive a oportunidade de analisar o conteúdo e os objetivos da declaração quando apreciei a competência da União para a adotar<sup>77</sup>.

146. Creio que, através da declaração, a União se compromete a conceder aos navios venezuelanos acesso às águas da União *para aí pescarem*. Este tipo específico de acesso só será concedido após as possibilidades de pesca terem sido fixadas e terem sido concedidas as autorizações de pesca.

71 — V., também, processos C-124/13, Parlamento/Conselho, e C-125/13, Comissão/Conselho, que se encontram pendentes no Tribunal de Justiça.

72 — Acórdão Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 52 e jurisprudência referida.

73 — V. acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, C-411/06, EU:C:2009:518, n.º 64.

74 — V. acórdão Parlamento/Conselho, C-130/10, EU:C:2012:472, n.º 80.

75 — Acórdão Comissão/Conselho, EU:C:2013:675, referido na nota 72 *supra*, n.º 53 e jurisprudência referida.

76 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, EU:C:2009:518, referido na nota 73 *supra*, n.º 47 e jurisprudência referida.

77 — V. n.ºs 74 a 78 *supra*.

147. Porém, a decisão (incluindo a declaração em anexo) *não*:

- estabelece, para 2012, o número máximo de autorizações de pesca a conceder a navios venezuelanos ou o número máximo de navios presentes em determinado momento, nem identifica o tipo de peixe (isso foi feito posteriormente através do artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 44/2012 e do seu anexo VIII)<sup>78</sup>;
- estabelece as condições específicas a cumprir para a emissão de autorizações de pesca nas águas da União a navios venezuelanos em 2012 (isso foi feito posteriormente numa nota do anexo VIII do Regulamento n.º 44/2012)<sup>79</sup>; ou
- concede autorizações de pesca a navios venezuelanos individuais (isso foi feito posteriormente através da decisão da Comissão de 26 de março de 2012)<sup>80</sup>.

148. Através da declaração, a União comprometeu-se a conceder acesso à ZEE ao largo da costa da Guiana Francesa que se estende até às 200 milhas marítimas a contar da linha de base do mar territorial para aí pescar. Sem uma manifestação do consentimento em nome da União, os navios venezuelanos estariam proibidos de entrar naquelas águas, em virtude das regras de direito internacional que regulam os direitos e as liberdades do Estado costeiro e de outros Estados na ZEE do primeiro. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, alínea a), da CNUDM, é o Estado costeiro (e neste caso, através da França, a União) que tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais naquelas águas. Por conseguinte, esse Estado costeiro tem o direito de recusar ou autorizar o acesso de navios que arvoreem pavilhão de outros Estados à sua ZEE para qualquer outro fim diferente daqueles (como a liberdade de navegação) para os quais todos os Estados têm, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, da CNUDM, o direito de acesso à ZEE. Como enunciou o Tribunal de Justiça no acórdão Poulsen e Diva Navigation<sup>81</sup>, a jurisdição do Estado costeiro no mar territorial e na ZEE não é absoluta; nos termos do direito do mar (e, em especial, da CNUDM), o Estado costeiro deve respeitar o direito de passagem inofensiva dos navios que arvoram pavilhão de outros Estados pelo seu mar territorial, e em especial a liberdade de navegação, no exercício dos seus poderes sobre a ZEE. No entanto, a pesca não é uma passagem inofensiva nem constitui livre navegação.

149. O Estado costeiro tem também deveres, especialmente em matéria de conservação (artigo 61.º da CNUDM) e utilização (artigo 62.º da CNUDM) dos recursos vivos na ZEE. Assim, nos termos do artigo 62.º, n.º 2, da CNUDM, se o Estado costeiro não tiver capacidade para efetuar a totalidade da captura, dará a outros Estados acesso ao excedente desta captura «mediante acordos ou outros ajustes». Quando esse acesso seja concedido, o artigo 62.º, n.º 4, da CNUDM exige que os nacionais de outros Estados que pesquem na ZEE cumpram as medidas de conservação e outras modalidades e condições aplicáveis nos termos do direito do Estado costeiro.

150. Entendo que a declaração desempenha exatamente essa função: é um tipo de «acordo ou outro ajuste» através do qual a União se compromete a conceder acesso a um Estado terceiro. Sem esta manifestação do consentimento, os navios venezuelanos não poderiam pescar nas águas da União.

151. Se este instrumento tem de ser adotado em conformidade com as regras processuais do artigo 218.º TFUE e se abrange um domínio ao qual é aplicável o processo legislativo ordinário ou um processo legislativo especial, era necessária a aprovação do Parlamento antes de o Conselho adotar uma decisão de aprovação da declaração, pois ambos os processos internos são processos *legislativos*.

78 — V. n.º 26 *supra*.

79 — V. n.º 26 *supra*.

80 — V. n.º 52 *supra*.

81 — Processo 286/90, EU:C:1992:453, n.º 25.

152. Aqui, introduzo uma distinção entre a natureza da competência e as bases para estabelecer a participação do Parlamento na ação externa nos termos do artigo 218.º TFUE. Sem entrar numa análise textual dos termos «areas» e «fields» utilizados nas versões inglesas dos Tratados, a descrição das «areas» nos artigos 3.º, n.º 1, 4.º e 6.º TFUE para estabelecer, respetivamente, as competências exclusivas, partilhadas e de apoio da União diz respeito à divisão das competências entre a União e os Estados-Membros. Por seu turno, o artigo 218.º, n.º 6, TFUE (que utiliza o termo «fields» na versão inglesa) diz respeito, a meu ver, à divisão das competências entre as instituições da União, especialmente entre o Parlamento e o Conselho.

153. Por conseguinte, o facto de o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE atribuir competência exclusiva à UE no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da PCP e de o artigo 43.º, n.º 2, TFUE exigir que as disposições necessárias à prossecução dos objetivos da PCP sejam adotadas pelo Parlamento e pelo Conselho em conformidade com o processo legislativo ordinário<sup>82</sup> não resolve, por si só, a questão de saber qual é a base jurídica correta para a adoção da decisão e a aprovação da declaração. Retirar daí essa conclusão seria ignorar o texto do artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o qual prevê a possibilidade de adoção de certas medidas de prossecução dos objetivos da PCP sem a aprovação do Parlamento por dizerem respeito a matérias abrangidas por um ato *não legislativo*.

154. Um acordo pode abranger um ou mais domínios, sendo uma vertente regulada pelo processo legislativo ordinário e a outra por um processo diferente. Porém, no presente processo, nenhuma parte alegou que, em virtude do seu objeto, a decisão deveria ter sido adotada com base no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e no artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

155. A decisão contribui para otimizar a utilização dos recursos vivos da ZEE através da gestão desses recursos de modo a obter as vantagens económicas e sociais que eles produzem e a conservá-los. Consequentemente, é uma medida necessária para alcançar os objetivos da PCP, sobretudo os definidos no artigo 39.º TFUE<sup>83</sup>. Assim, o ponto de partida deve ser que a decisão tem que ter por base o artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

156. Entendo que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não altera esta posição. Essa disposição é aplicável a medidas descritas em termos mais restritivos, mas que, apesar disso, também são necessárias à prossecução dos objetivos da PCP. Assim, o texto do artigo 43.º, n.º 3, TFUE mostra que esta disposição é aplicável, pelo menos, às medidas que fixam efetivamente os preços, os direitos niveladores e os auxílios, que estabelecem limitações às quantidades que podem ser pescadas (independentemente do modo como essas quantidades sejam definidas ou medidas), que fixam as possibilidades de pesca e determinam os Estados-Membros e Estados terceiros aos quais são concedidas possibilidades de pescar, o quê, quando, onde e, possivelmente, como e para que fim.

157. A decisão em causa não faz nada disto<sup>84</sup>.

158. No entanto, a questão de saber se o artigo 43.º, n.º 3, TFUE abrange ou não unicamente as medidas nele enumeradas não merece consenso entre as partes, especialmente em relação à parte final daquela disposição («...relativas à fixação e repartição das possibilidades de pesca»). Conclui-se que o principal argumento do Conselho nesta matéria assenta na palavra de ligação utilizada para descrever a medida e o seu objeto. Assim, por exemplo, na versão francesa lê-se «les mesures relatives à», na versão alemã «die Maßnahmen zur», na versão neerlandesa «de maatregelen [...] voor» e na versão espanhola «las medidas relativas a». Verifica-se que a maioria das outras versões linguísticas utiliza uma palavra de ligação semelhante. Porém, na versão inglesa lê-se «measures on».

82 — Este processo encontra-se definido no artigo 294.º TFUE.

83 — Estes correspondem aos objetivos que o artigo 62.º, n.ºs 2 e 3, da CNUDM associa ao acordo ou outro ajuste que concede a outros Estados acesso ao excedente do total da captura.

84 — V. n.º 147 *supra*.

159. A dificuldade em definir o âmbito da competência do Conselho ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE reside no facto de, por um lado, esta disposição conter uma lista exaustiva do objeto das medidas e, por outro, a palavra de ligação ampliar o âmbito das medidas por si abrangidas.

160. Subscrevo a posição do Conselho de que a palavra de ligação utilizada no artigo 43.º, n.º 3, TFUE sugere que esta disposição, quando lida isoladamente, poderá abranger não apenas as medidas que efetivamente fixam e/ou repartem possibilidades de pesca como também aquelas que, num sentido mais amplo, são «relativas a» essa fixação e repartição. Se lermos esta disposição em conjunto com o artigo 44.º, segundo parágrafo, TFUE, constatamos que, noutros contextos, os autores do Tratado utilizaram «fixará» e não «medidas relativas à fixação»<sup>85</sup>. Porém, isto coloca a questão do significado a atribuir a «relativas a» naquele contexto.

161. Não estou convencida de que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE seja aplicável a todas as medidas que estejam relacionadas de um modo qualquer com possibilidades de pesca.

162. O contexto imediato da palavra de ligação consiste nos substantivos «fixação» e «repartição», o que sugere que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não abrange *todas* as medidas sobre ou relativas a possibilidades de pesca. Pelo contrário, as medidas adotadas ao abrigo do artigo 43.º, n.º 3, TFUE têm de estar relacionadas com os atos de definição das possibilidades de pesca e da respetiva repartição entre os Estados-Membros e, possivelmente, Estados terceiros. As medidas relativas a outros aspetos das possibilidades de pesca não estão abrangidas pelo artigo 43.º, n.º 3, TFUE.

163. O artigo 43.º, n.º 3, TFUE também tem de ser lido no contexto do artigo 43.º TFUE no seu todo. É possível distinguir os n.ºs 2 e 3 do artigo 43.º TFUE com base em dois critérios: as medidas que prescrevem e os processos que estabelecem para a adoção dessas medidas.

164. Embora não possa ser o processo a determinar qual é o âmbito de aplicação material de uma disposição, o facto é que os autores estabeleceram nos termos do artigo 43.º, n.º 2, TFUE o processo legislativo para a categoria de medidas mais vasta e um processo não legislativo nos termos do artigo 43.º, n.º 3, TFUE para as medidas que, de outro modo, estariam sujeitas ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE. Por este motivo, considero que, independentemente de o artigo 43.º, n.º 3, TFUE constituir ou não uma exceção ao artigo 43.º, n.º 2, TFUE a ser objeto de uma interpretação restritiva, o artigo 43.º, n.º 3, TFUE identifica uma subcategoria de medidas que, de outro modo, estariam abrangidas pelo artigo 43.º, n.º 2, TFUE e submete essas medidas a um processo distinto que não contempla a intervenção do Parlamento. Creio que tal se deve ao facto de as medidas abrangidas pelo artigo 43.º, n.º 3, TFUE envolverem decisões que devem ser tomadas com base numa apreciação pormenorizada (e frequentemente de ordem técnica) adequada às circunstâncias das informações pertinentes a respeito dos níveis sustentáveis de exploração dos recursos haliéuticos e da conservação e gestão desses recursos. Em contrapartida, as medidas que são um pré-requisito à fixação e repartição das possibilidades de pesca caem na alçada do artigo 43.º, n.º 2, TFUE.

165. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nenhuma disposição dos Tratados incidia especificamente sobre os processos aplicáveis à fixação e repartição das possibilidades de pesca. O artigo 37.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE dispunha, em relação à PCP, o seguinte: «O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por maioria qualificada, adotará regulamentos ou diretivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular».

85 — Esta disposição estabelece o seguinte: «A Comissão fixará o montante desses direitos, na medida em que tal for necessário para restabelecer o equilíbrio; a Comissão pode igualmente autorizar o recurso a outras medidas, de que fixará as condições e modalidades.»

166. Esta disposição constituía a base jurídica do regulamento de base de 2002. Era o artigo 20.º, n.º 1, desse regulamento que estabelecia o processo conducente à decisão (sem a intervenção do Parlamento) a respeito das «das limitações das capturas e/ou do esforço de pesca e da repartição das possibilidades de pesca entre os Estados-Membros, bem como das condições associadas a esses limites»: estas medidas tinham de ser adotadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. Nos termos do artigo 20.º, n.º 4, o Conselho também estabelecia «[...] as possibilidades de pesca à disposição de países terceiros nas águas [da União] e [atribuía] essas possibilidades a cada país terceiro.»

167. Atualmente, os Tratados introduzem uma distinção comparável entre os processos (sem, porém, distinguírem consoante as possibilidades de pesca sejam fixadas para países terceiros e não para os Estados-Membros).

168. Com efeito, a redação do artigo 43.º, n.º 3, TFUE é muito semelhante à do artigo III-231.º, n.º 3, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa<sup>86</sup>: «O Conselho, sob proposta da Comissão, adota regulamentos europeus ou decisões europeias relativos à fixação dos preços, dos direitos niveladores, das ajudas e das limitações quantitativas, bem como à fixação e repartição das possibilidades de pesca.» Diversamente do artigo 20.º do regulamento de base de 2002, o texto dessa disposição não fazia qualquer referência às «condições associadas a esses limites [de captura e de pesca]».

169. Consequentemente, embora possa existir uma certa margem para interpretar o artigo 43.º, n.º 3, TFUE no sentido de abranger medidas diferentes da decisão sobre quem pode pescar, o quê e onde, entendo que as medidas que constituem um *pré-requisito* dessa decisão não estão abrangidas por essa disposição.

170. Considero que a Comissão tinha razão quanto ao facto de o acesso dos navios venezuelanos às águas da União exigir, nos termos do direito da União e do direito internacional, alguma forma de título internacional. Neste contexto, o Conselho não pode exercer a competência prevista no artigo 43.º, n.º 3, TFUE e a Comissão não pode emitir autorizações de pesca sem a *decisão prévia* da União de renunciar ao seu direito de soberania sobre a ZEE. Salvo e enquanto não for concedido à Venezuela acesso às águas da União para aí pescar, não podem existir possibilidades de pesca a serem fixadas. O título internacional constitui um pré-requisito para o Conselho exercer a sua competência para a adoção de medidas relativas à fixação e à concessão de possibilidades de pesca à Venezuela.

171. Consequentemente, a decisão não podia ter ela própria por base o artigo 43.º, n.º 3, TFUE. A palavra de ligação utilizada nesse artigo não pode ter um âmbito tão vasto que abranja medidas sem as quais não existam possibilidades de pesca a serem fixadas e repartidas. Donde decorre que a base jurídica da decisão deveria ter sido o artigo 43.º, n.º 2, TFUE e o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE; e que era necessária a aprovação do Parlamento antes da sua adoção. Portanto, entendo que deve ser julgado procedente o primeiro fundamento no processo C-103/12 e a primeira e segunda parte do primeiro fundamento no processo C-165/12.

*Fundamentação contraditória para a escolha da base jurídica (terceira parte do primeiro fundamento no processo C-165/12)*

172. A terceira parte do primeiro fundamento invocado pela Comissão, como formulada na sua petição, é que o Conselho cometeu um erro tanto na fundamentação da escolha da base jurídica como por não ter consultado o Parlamento e a Comissão sobre a sua escolha, contrariando assim o espírito do artigo 295.º TFUE. A decisão não explica a razão pela qual uma declaração que concede acesso às águas da União deve ser considerada uma medida de fixação das possibilidades de pesca.

86 — JO 2004 C 310, p. 1. Este texto serviu de base aos trabalhos da CIG de 2007 (v. POLGEN 74, 26 de junho de 2007).

Com efeito, segundo a Comissão, a fundamentação é contraditória. A Comissão alega que o título da declaração menciona expressamente as possibilidades de pesca. Porém, o texto da declaração diz respeito à concessão de acesso às águas da União a navios que são obrigados a cumprir certas partes da PCP. Isto viola o requisito segundo o qual a fundamentação de um ato de aplicação geral deve ser lógica e não apresentar qualquer contradição interna, bem como a exigência de realização de consultas institucionais.

173. Verifica-se que, na sua réplica, a Comissão limitou consideravelmente o âmbito desta alegação. Assim, no que respeita à primeira parte, afirmou que não tinha alegado que a fundamentação era insuficiente ou inexistente. Diversamente, a sua posição era que se poderia considerar que a fundamentação se tinha tornado contraditória devido às alterações introduzidas no texto pelo Conselho. Relativamente à segunda parte, não tinha alegado que este facto constituía um motivo autónomo para a anulação do ato. Reconhecendo que o Parlamento não tinha desenvolvido uma alegação semelhante, a Comissão não a desenvolveu mais aprofundadamente.

174. O Conselho respondeu que os requisitos do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, estavam preenchidos porque os considerandos 1 e 2 da decisão delineavam o contexto em que foi adotada e o considerando 3 definia o seu objeto, ou seja, a confirmação de que a União concederia autorizações de pesca a um número limitado de navios venezuelanos. O Conselho alegou ainda que o processo era regulado pelo artigo 218.º TFUE e não pelo artigo 295.º TFUE. Em todo o caso, as declarações feitas pela Comissão como objeção às alterações introduzidas pelo Conselho na sua proposta demonstram que essa instituição participou plenamente no processo.

175. Da petição da Comissão conclui-se que a terceira parte do seu primeiro fundamento no processo C-165/12 se prende com a necessidade de fundamentar os atos jurídicos (artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE) e a cooperação interinstitucional (artigo 295.º TFUE).

176. Embora, com base na sua réplica, se conclua que a Comissão abandonou esta parte do seu primeiro fundamento como motivo de anulação da decisão, chamo a atenção para o facto de a falta (ou insuficiência) de fundamentação constituir uma violação de um requisito processual essencial que pode, e mesmo deve, ser suscitada oficiosamente pelo Tribunal de Justiça<sup>87</sup>.

177. O dever de fundamentar os atos jurídicos estabelecido no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE significa que o percurso lógico seguido pela instituição que adotou a medida impugnada tem de ser revelado «[...] de forma clara e inequívoca [...] de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adotada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização [...]». Não se exige que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes<sup>88</sup>. O respeito do dever de fundamentação deve ser apreciado à luz do texto do ato, do seu conteúdo e de todas as regras jurídicas que regulam a matéria em causa<sup>89</sup>.

178. A dificuldade em compreender a terceira parte do primeiro fundamento invocado pela Comissão reside no facto de, quando considerada em conjunto com a primeira e segunda partes, a Comissão pedir a anulação da decisão devido a, por um lado, atento o seu conteúdo e objetivo, a base jurídica para a sua adoção ser incorreta e, por outro, a escolha dessa base jurídica incorreta pelo Conselho estar deficientemente fundamentada.

179. Entendo que, quando um ato da União é adotado com base numa disposição legal incorreta, não é necessário, e nem sempre é possível, apurar se a instituição que adotou o ato fundamentou de modo bastante essa escolha incorreta. Nessas circunstâncias, a escolha de uma base jurídica incorreta é, por si só, motivo de anulação.

87 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Irlanda e o., C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.ºs 34 e 35 e jurisprudência referida.

88 — Acórdão Comissão/Conselho, C-63/12, EU:C:2013:752, n.º 98 e jurisprudência referida.

89 — Acórdão Comissão/Conselho, EU:C:2013:752, referido na nota 88 *supra*, n.º 99 e jurisprudência referida.

180. Contudo, se o Tribunal de Justiça decidir pronunciar-se sobre a parte do fundamento da Comissão baseada no artigo 295.º TFUE, relembro que a Comissão admite que teve a oportunidade de manifestar a sua opinião e que, em qualquer caso, é indiscutível que o Conselho solicitou o parecer do Parlamento e que a Comissão participou ativamente no processo, como demonstram as declarações que fez repetidamente. Neste contexto, entendo que não está provada a violação do artigo 295.º TFUE.

181. Por conseguinte, entendo que a terceira parte do primeiro fundamento da Comissão deve ser julgada infundada e improcedente.

*Utilização do processo incorreto (segundo fundamento no processo C-103/12)*

182. Caso o Tribunal de Justiça entenda que a decisão podia ter por base o artigo 43.º, n.º 3, TFUE, o Parlamento alega que o Conselho cometeu um erro de interpretação do artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE pois a decisão deveria ter sido baseada no artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea a), TFUE. Se o direito da União estabelece que os atos legislativos necessários à implementação de uma política da União devem ser adotados em conformidade com o processo legislativo ordinário, os acordos internacionais relacionados com essa política só podem ser celebrados após a aprovação do Parlamento. O facto de um ato relacionado com um elemento específico dessa política estar sujeito a outro processo não afeta o processo aplicável à celebração do acordo internacional. Esta interpretação é confirmada pelo facto de a palavra «field» na versão inglesa do artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE ser utilizada na mesma aceção que a palavra «area» na versão inglesa dos artigos 3.º, 4.º e 6.º TFUE.

183. O Conselho alega que o Parlamento não pode ter competência codecisória a respeito das relações externas quando não tem essa competência no tocante às ações internas. Além disso, a PCP não constitui um domínio único, pois as medidas que lhe dão aplicação dizem simultaneamente respeito ao domínio da competência exclusiva na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), TFUE e ao domínio da competência partilhada na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), TFUE.

184. Creio que não é necessário apreciar o segundo fundamento do Parlamento, uma vez que a decisão se deveria ter baseado no artigo 43.º, n.º 2, TFUE e no artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE. Porém, se o Tribunal de Justiça decidir proceder a essa apreciação, entendo que o fundamento deve ser julgado improcedente pelos motivos expostos nos n.ºs 151 e 153 das presentes conclusões (que dizem respeito ao primeiro fundamento do Parlamento no processo C-103/12).

*Inobservância das prerrogativas do Parlamento (segundo fundamento no processo C-165/12)*

185. A Comissão alega que o Conselho não observou a prerrogativa do Parlamento de aprovar um ato como a decisão em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalínea v), TFUE. A Comissão salienta igualmente que não basta solicitar a aprovação do Parlamento dentro de um certo prazo. Salvo nos casos de uma simples consulta, os Tratados não permitem que o Conselho imponha um prazo ao Parlamento e, no termo desse prazo, adote a decisão sem a aprovação deste último.

186. Segundo o Conselho, a decisão baseou-se corretamente no artigo 218.º, n.º 6, alínea b), TFUE. O Parlamento não deve ter o direito de vetar medidas externas quando não lhe assiste esse direito em relação a medidas internas semelhantes.

187. É ponto assente que o Conselho não pediu a aprovação do Parlamento antes de adotar a decisão. Se a decisão se baseou incorretamente no artigo 43.º, n.º 3, TFUE e se deveria ter baseado no artigo 43.º, n.º 2, TFUE, daí decorre automaticamente que, na medida em que o artigo 218.º TFUE lhe seja aplicável, tinha de ser adotada com a aprovação do Parlamento. O facto de essa aprovação não ter sido solicitada constitui uma violação das prerrogativas do Parlamento.

188. Uma vez que concluí que o primeiro fundamento deve ser julgado procedente, o segundo fundamento no processo C-165/12 também deve ser julgado procedente.

*Desvirtuação da proposta da Comissão (terceiro fundamento no processo C-165/12)*

189. Caso o Tribunal de Justiça entenda que a decisão é uma medida relativa à fixação das possibilidades de pesca e, conseqüentemente, considere improcedente o primeiro fundamento, a Comissão alega que o Conselho violou os artigos 17.º TEU e 218.º, n.º 2, TFUE, na medida em que desvirtuou a sua proposta e não respeitou o seu direito de iniciativa. Embora o artigo 293.º, n.º 1, TFUE disponha que, em princípio, o Conselho pode alterar (mas apenas deliberando por unanimidade) uma proposta da Comissão, não pode alterar o seu objeto ou objetivo. Nesse contexto, a Comissão remete para o acórdão Eurotunnel e o. proferido no processo C-408/95<sup>90</sup>. No presente processo, o Conselho fez das possibilidades de pesca o objeto da proposta. O resultado foi que o Conselho adotou uma decisão como se a Comissão não tivesse apresentado qualquer proposta.

190. O Conselho alega que nem o direito de iniciativa da Comissão nem o direito de decisão do Conselho são absolutos. Não é possível que, de cada vez que o Conselho altere a base jurídica de uma decisão, esteja automaticamente a desvirtuar a proposta da Comissão e a desrespeitar o seu direito de iniciativa. Com efeito, o Tribunal de Justiça já validou no passado uma alteração da base jurídica efetuada pelo Conselho e/ou pelo Parlamento. As alterações à proposta foram efetuadas porque esta dizia respeito a uma medida relativa à fixação das possibilidades de pesca.

191. O terceiro fundamento da Comissão assenta na premissa de que o Tribunal de Justiça virá a considerar que a base jurídica correta para a decisão, e a declaração em anexo à mesma, era o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e o artigo 218.º TFUE. Se o Tribunal de Justiça concordar comigo e entender que o artigo 43.º, n.º 3, TFUE não era a base jurídica correta, não terá de apreciar este fundamento. Por uma questão de exaustividade, examiná-lo-ei brevemente.

192. Partindo da referida premissa, competiria à Comissão iniciar o processo previsto no artigo 218.º TFUE e ao Conselho adotar a decisão que aprova o instrumento.

193. Já tive a oportunidade de explicar que os processos descritos no artigo 218.º TFUE assentam num especial equilíbrio interinstitucional de poderes que poderá ser diferente no respeitante às declarações unilaterais vinculativas e aos acordos internacionais<sup>91</sup>. Em todo o caso, como o interpreto, o artigo 218.º, n.º 6, TFUE não exclui a possibilidade de o Conselho decidir *não* celebrar um acordo ou de fazer uma declaração unilateral vinculativa ou ainda de alterar a proposta da Comissão (em conformidade com o artigo 293.º, n.º 1, TFUE). Por outro lado, à medida que o processo previsto no artigo 218.º TFUE avance, é evidente que o Conselho não pode exercer esse direito de alteração de modo a contrariar qualquer decisão que tenha tomado ou ato que tenha praticado anteriormente naquele processo.

194. No presente processo, é indiscutível que o Conselho alterou a proposta da Comissão, em especial a sua base jurídica.

90 — EU:C:1997:532, n.º 19.

91 — V. n.ºs 116 a 118 *supra*.

195. Creio que, no essencial, todas as partes concordam que a proposta da Comissão e a proposta revista que foi adotada pelo Conselho diziam respeito a uma medida através da qual a União concorda em conceder acesso às águas da União aos navios venezuelanos. A controvérsia respeita à qualificação daquela medida nos termos do artigo 43.º TFUE e, conseqüentemente, à sua base jurídica.

196. Por conseguinte, se a base jurídica correta da decisão fosse o artigo 43.º, n.º 3, TFUE e o artigo 218.º TFUE, o Conselho, no fundo, ter-se-ia limitado a corrigir a base jurídica invocada na proposta da Comissão.

197. É certo que a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em fatores objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, em especial, na finalidade e no conteúdo desse ato<sup>92</sup>. Porém, esses fatores podem permanecer constantes e, ainda assim, resultarem numa diferença de opinião quanto à base jurídica correta. Se, nessas circunstâncias, o Conselho alterar a base jurídica (justificadamente no contexto da premissa deste fundamento), tal não significa automaticamente que tenha alterado o âmbito da proposta da Comissão em termos do seu objeto e da sua finalidade (como é manifesto no presente processo).

198. Com base no exposto, considero que o Conselho não excedeu os limites da sua competência para alterar a proposta da Comissão. Conseqüentemente, o terceiro fundamento no processo C-165/12 deveria ser julgado infundado e improcedente.

#### **Pedido de manutenção dos efeitos da decisão**

199. No processo C-165/12, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça, com base no artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, que mantenha os efeitos da decisão, caso a anule, e que identifique esses efeitos. Esta medida deve extinguir-se a partir do momento em que o Conselho tenha substituído a decisão, com a aprovação do Parlamento, por um ato adotado com a base jurídica correta ou, caso o Parlamento não dê a sua aprovação, decorrido um breve prazo durante o qual o Conselho e a Comissão poderão tomar as medidas necessárias no âmbito do direito internacional de modo a informar a Venezuela da revogação da nota verbal e notificar os operadores económicos da revogação das suas autorizações de pesca.

200. O Parlamento não formulou um pedido semelhante no processo C-103/12. Porém, na sua réplica, declarou que não via qualquer obstáculo à manutenção dos efeitos da decisão.

201. Nenhuma das partes apresentou objeções a este pedido, embora nem todas tenham subscrito a posição da Comissão, no sentido de que o Tribunal de Justiça deve limitar os efeitos do seu acórdão sem fixar um prazo para a adoção de uma nova decisão.

202. Concluí que a decisão deve ser anulada. Conseqüentemente, a base do acesso da Venezuela às águas da União ao abrigo do direito da União (e do direito internacional) e, portanto, também a base de outras medidas de fixação e repartição das possibilidades de pesca e de emissão de autorizações de pesca a navios venezuelanos deixariam de existir.

203. A segurança jurídica<sup>93</sup> e a necessidade de evitar consequências negativas graves<sup>94</sup> constituem fatores importantes suscetíveis de justificar a decisão de manter os efeitos de um ato anulado.

92 — V. n.º 140 *supra*.

93 — V., por exemplo, acórdão Parlamento/Conselho, C-490/10, EU:C:2012:525, n.ºs 90 e 91, e acórdão Parlamento/Conselho, C-414/04, EU:C:2006:742, n.º 59.

94 — V., por exemplo, acórdão Parlamento/Conselho, EU:C:2006:742, referido na nota 93 *supra*, n.º 59.

204. Está apurado que as atividades de pesca dos navios venezuelanos nas águas da União contribuem consideravelmente para o desenvolvimento social e económico da indústria de transformação na Guiana Francesa, a qual depende dos desembarques destes navios. Seja qual for a base jurídica desse acesso, a súbita interrupção da prática há muito estabelecida de conceder acesso àquelas águas terá provavelmente consequências negativas para esta indústria. Poderá igualmente interferir com a gestão dos recursos haliêuticos nas águas da União.

205. Por estes motivos, os efeitos da decisão devem ser mantidos até à entrada em vigor, dentro de um prazo razoável, de uma nova decisão adotada em conformidade com a base jurídica correta.

### **Quanto às despesas**

206. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tanto o Parlamento como a Comissão pediram a condenação do Conselho nas despesas. O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo estabelece que os Estados-Membros intervenientes devem suportar as suas próprias despesas.

### **Conclusão**

207. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

- anule a Decisão 2012/19/UE do Conselho, de 16 de dezembro de 2011, respeitante à aprovação, em nome da União Europeia, da declaração relativa à concessão de possibilidades de pesca em águas da UE aos navios de pesca que arvoram pavilhão da República Bolivariana da Venezuela na zona económica exclusiva ao largo da Guiana Francesa;
- declare que, nos termos do artigo 264.º, n.º 2, TFUE, os efeitos da decisão 2012/19 se mantêm até à entrada em vigor, dentro de um prazo razoável, de uma nova decisão adotada em conformidade com a base jurídica correta;
- condene o Conselho nas suas próprias despesas e nas despesas efetuadas pelo Parlamento e pela Comissão; e
- condene os intervenientes a suportarem as suas próprias despesas.