

A Justiça na União Europeia
Nuno Piçarra, Associação Portuguesa de Direito Europeu

I. O direito e o sistema judicial da Comunidade Europeia

1. Os direitos conferidos aos particulares pelo Tratado de Roma e a sua garantia jurisdicional

Ao instituir, em 1957, a então Comunidade Económica Europeia hoje Comunidade Europeia, Primeiro Pilar da União Europeia (juntamente com a Comunidade Europeia da Energia Atómica), o Tratado de Roma (TCE) pretendeu mais do que um acordo meramente gerador de direitos e obrigações entre os seis Estados que o assinaram. Tendo por objectivo a criação e o funcionamento de um mercado comum, o TCE não poderia deixar de atribuir, aos cidadãos dos Estados-Membros, direitos de natureza económica susceptíveis de integrarem as suas esferas jurídicas e de serem por eles invocados em tribunal. Esses direitos podem resultar não só de disposições expressas do próprio TCE, mas também, a contrapartida de disposições do mesmo tratado que, de forma bem definida, impõem obrigações aos Estados-membros ou à própria Comunidade.

Esta leitura do TCE no sentido de que as suas disposições com as características enunciadas produzem *efeito directo* tornou-se jurisprudência constante a partir do acórdão Van Gend & Loos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJ), proferido em 5 de Fevereiro de 1963, cerca de cinco anos após a entrada em vigor do tratado em referência.

Concretamente, uma disposição do TCE proibindo os Estados-Membros de cobrarem entre si direitos aduaneiros de importação ou de exportação ou encargos de efeito equivalente (artigo 25º) constitui simultaneamente um direito para os respectivos nacionais de não pagarem tais imposições ou encargos, direito esse susceptível de ser invocado, em princípio perante os tribunais nacionais – que funcionam também

como tribunais comunitários de direito comum¹[1] –, contra a lei, o regulamento ou o acto administrativo que determinem a sua cobrança. O dever de tutela de tal direito pelos tribunais nacionais pode levar a que os particulares venham a ser reembolsados dos montantes cobrados em violação do direito comunitário. De igual modo, uma disposição do TCE vinculando os Estados-Membros a assegurar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, por trabalho igual ou de valor igual (artigo 141º), atribui simultaneamente aos trabalhadores um direito à igualdade salarial nesta acepção, invocável perante os tribunais nacionais para pôr fim a discriminações daquela natureza provocadas por acto jurídico nacional.

A possibilidade de fazer valer em tribunal os direitos conferidos pelo TCE e pelos actos adoptados em sua execução, confere aos particulares um papel de especial relevo na Comunidade, que nitidamente se distingue do que lhes cabe nas organizações regidas pelo direito internacional.

Por tudo isto se deve entender que o TCE instaurou uma nova ordem jurídica, a favor da qual os Estados-Membros limitaram, em domínios cada vez mais extensos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só esses Estados, mas também os respectivos nacionais. As características essenciais da ordem jurídica comunitária assim constituída são, em especial, o seu primado em relação aos direitos dos Estados-Membros, para além do efeito directo de toda uma série de disposições. Em consonância com isto, o TCE estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e processos, a fim de que nem os Estados-Membros nem as instituições da Comunidade se subtraíam ao controlo da conformidade dos seus actos com a “carta constitucional” que aquele tratado também é. Ela consagra, entre outros, os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros.

O que pensam os Europeus?

De acordo com o último Eurobarómetro que mediu o grau de confiança dos cidadãos europeus em diversas instituições nacionais e europeias, apenas 48% dos entrevistados tem confiança na justiça e no seu sistema legal nacional, valor que é inferior ao grau de confiança que os cidadãos depositam, por exemplo, na Televisão (54%) ou nas organizações de caridade do seu país(49%).

Apesar de um certo desconhecimento generalizado sobre as vias de acesso à justiça comunitária, os cidadãos europeus demonstram uma grande vontade em que o exercício dos seus direitos noutra país da UE seja facilitado. Em Portugal, por exemplo, 86% dos cidadãos inquiridos concorda absolutamente com a harmonização judicial no espaço europeu sendo esta, aliás, uma posição comum aos cidadãos de todos os países da UE. No que respeita a algumas questões particulares, quase 90% dos Europeus considera que as decisões dos tribunais nacionais em matéria civil e familiar devem ser reconhecidas em toda a União. Paralelamente, 9 em cada 10 Europeus concorda que um cidadão acusado de um qualquer crime deve usufruir dos mesmos direitos de defesa em todos os Estados membros.

2. O princípio do efeito directo do direito comunitário e as suas consequências para o sistema judicial da Comunidade Europeia

A expressão, de criação jurisprudencial, efeito directo do direito comunitário designa, como se viu, a capacidade deste para, sem mais, criar direitos (e naturalmente também obrigações) na esfera jurídica dos particulares, direitos esses invocáveis perante os tribunais encarregados de os garantir, quer perante os poderes públicos (efeito directo vertical), quer perante outros particulares (efeito directo horizontal). Em direito internacional, o efeito directo constitui a excepção, ao passo que, desde o acórdão Van Gend & Loos, ele é a regra no direito

comunitário, tanto originário como derivado, podendo mesmo presumir-se que as normas que o integram, salvo as que constem de directivas, dispõem de tal qualidade.

Na realidade, só não produzem efeito directo as disposições de direito comunitário que não sejam incondicionais e suficientemente precisas e, por isso mesmo, sejam insusceptíveis de atingir as esferas jurídicas dos particulares sem a interposição de outras disposições de origem comunitária ou nacional. Noutra perspectiva, uma disposição de direito comunitário produz efeito directo desde que a sua execução não esteja subordinada a nenhuma apreciação discricionária da Comunidade ou dos Estados-Membros. O facto de certos regulamentos comunitários remeterem para a aprovação de normas nacionais de execução não constitui por si só obstáculo ao efeito directo desses regulamentos. Os particulares poderão invocar a todo o tempo a incompatibilidade dessas normas nacionais de execução com o regulamento comunitário perante o juiz nacional, devendo este salvaguardar os direitos e obrigações respectivamente conferidos ou impostos pelo regulamento e desaplicar, sendo caso disso, aquelas normas.

No que respeita, em particular, à directiva comunitária, pode dizer-se que, normalmente, só através das disposições nacionais que a transpõem ela produzirá efeito directo na aceção em causa. Todavia, nos casos em que uma directiva não tenha sido transposta no fim do prazo fixado para o efeito, ou tenha sido mal transposta, recusar-lhe o efeito directo redundaria em retirar-lhe todo o efeito útil. Além disso, permitiria que um Estado-Membro se prevalecesse da não transposição ilegítima de uma directiva para se furtar às suas obrigações perante os particulares – o que iria contra os mais elementares princípios do Direito.

Há pois que reconhecer efeito directo “excepcional” às directivas não transpostas ou mal transpostas, findo o prazo fixado para tal transposição. Assim como haverá que reconhecer que esse efeito directo cessa a partir do momento em que a directiva é, por fim, devidamente transposta pelo Estado-Membro faltoso. Todavia, no estágio actual do direito comunitário, apenas é reconhecido à directiva, nas

condições enunciadas, efeito directo vertical e não horizontal. Um dos argumentos considerados decisivos é o de que, não sendo os particulares responsáveis pela transposição das directivas, não podem ficar directamente sujeitos às obrigações delas resultantes.

Em todo o caso, a ausência de efeito directo horizontal de uma directiva é contrabalançada pela obrigação, posta a cargo das autoridades nacionais, de interpretar o direito interno em conformidade com a directiva. Além disso, a não transposição ou transposição incorrecta de uma directiva pode dar lugar à responsabilidade do Estado-Membro faltoso. Para isso, é necessário que: (1) a disposição da directiva violada tenha por objectivo conferir direitos aos particulares; (2) a violação seja suficientemente caracterizada; (3) exista um nexos de causalidade directo entre a violação e o dano. A não transposição de uma directiva constitui sempre uma violação suficientemente caracterizada do direito comunitário. O Terceiro Pilar da União Europeia – relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal – conhece, desde que foi revisto pelo Tratado de Amesterdão, um instrumento jurídico homólogo à directiva. Trata-se da decisão-quadro, adoptada “para efeitos de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros” naquele âmbito, que vincula os mesmos quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

Segundo o próprio Tratado “as decisões-quadro não produzem efeito directo”. Com isto, os seus autores afastaram um princípio geral de direito por força do qual os Estados-Membros não se podem prevalecer das próprias violações do direito que cometam, como a que resulta da não transposição de uma decisão-quadro, para se furtarem às suas obrigações perante outrem.

O artigo I-33º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa substitui quer a directiva comunitária quer a decisão-quadro do Terceiro Pilar pela lei-quadro europeia que define como “um acto legislativo que vincula todos os Estados-Membros destinatários quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às

instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios”.

Este Tratado omite qualquer referência ao efeito directo da lei-quadro europeia ou à ausência dele. Isto significa que a lei-quadro poderá vir a produzir tal efeito, nas condições e nos limites fixados pela jurisprudência do TJ para a directiva.

3. Tribunais comunitários e tribunais nacionais. Os tribunais nacionais como tribunais comunitários de direito comum

No que toca ao sistema judicial, a Comunidade Europeia organizou-se, desde a sua origem, de acordo com o princípio da subsidiariedade. Tal significa que apenas ficaram reservadas aos tribunais criados pelo próprio TCE – até 1988, apenas o TJ – as competências que não podem ser atribuídas aos tribunais nacionais. Ao renunciarem a criar um sistema de tribunais próprios, destinados a aplicar especificamente o direito comunitário, os autores do TCE fizeram dos tribunais nacionais os *tribunais comunitários de direito comum*. Através do chamado desdobramento funcional, os tribunais nacionais passaram a acumular com a sua qualidade de tribunais destinados a aplicar o direito dos respectivos Estados-Membros a qualidade de tribunais comunitários.

Isto implica, entre outras coisas, que os poderes de que dispõem quando actuam na primeira qualidade não coincidam necessariamente com os poderes de que dispõem quando actuam na segunda. Concretamente, o ordenamento comunitário concede aos tribunais nacionais a competência, quer para desaplicarem leis internas contrárias ao direito comunitário, quer para suspenderem a sua aplicação com idêntico fundamento, ao passo que diversos ordenamentos dos Estados-Membros negam tais competências aos seus tribunais, vinculando-os sistematicamente à aplicação da lei, mesmo que a considerem contrária à Constituição.

O facto de os tribunais nacionais serem simultaneamente os tribunais comunitários de direito comum implica, por outro lado, que, na falta de disposições adoptadas pela Comunidade, tais tribunais, mesmo quando actuam na segunda qualidade, estão à partida vinculados ao direito processual em vigor no respectivo Estado-Membro. É, portanto, através das vias de recurso nacionais que os particulares devem procurar salvaguardar os direitos que lhes concede o ordenamento comunitário. O princípio segundo o qual os tribunais dos Estados-Membros se regem pela lei de processo nacional mesmo quando aplicam o direito comunitário é o chamado princípio da autonomia processual.

Todavia, porque diferenças no domínio do direito processual podem ter fundas repercussões sobre o direito substantivo, o princípio da unidade ou da aplicação uniforme do direito comunitário impõe inevitavelmente limites ao primeiro princípio. Eles são fundamentalmente dois: (1) o direito processual nacional não pode fazer distinções entre pretensões dos particulares baseadas no direito comunitário e pretensões baseadas no direito nacional; (2) mesmo não fazendo tais distinções, o direito processual nacional não pode tornar o exercício de um direito decorrente do ordenamento comunitário virtualmente impossível ou excessivamente difícil.

O direito comunitário proscreve, como violação do princípio da equivalência dos meios processuais destinados a tornar efectivos os direitos decorrentes para os particulares dos ordenamentos nacionais e do ordenamento comunitário, uma situação em que, para exercer plenamente direitos que decorram deste último ordenamento – como por exemplo o direito a ver reparado o prejuízo causado pelo Estado-Membro devido à não transposição de uma directiva –, o particular suporte despesas judiciais e prazos superiores àqueles que suportaria se se tratasse do exercício de um direito equiparável decorrente do ordenamento nacional. O

particular lesado poderá pois invocar o princípio da equivalência junto do tribunal nacional para que este elimine a discriminação e restabeleça a igualdade. De igual modo, o direito comunitário proscreve, agora em nome do princípio da efectividade, a situação em que a lei processual nacional, apesar de se aplicar indistintamente às hipóteses de exercício de direitos tanto de fonte nacional como de fonte comunitária, faça tais exigências de prova documental que torne impossível, na prática, o exercício do direito ao reembolso dos tributos indevidamente pagos, garantido pelo ordenamento da Comunidade. Também aqui, o particular lesado poderá invocar o princípio da efectividade para se opor à aplicação da norma nacional que exija tal prova.

II. A cooperação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais

1. O Tribunal de Justiça como garante da interpretação e aplicação uniformes do direito comunitário. O chamado reenvio prejudicial de interpretação

Uma competência que, manifestamente, teve de ficar reservada ao TJ é a que se destina a garantir a interpretação e a aplicação uniformes do direito comunitário. Para o efeito, os autores do TCE renunciaram a uma solução de inspiração federal, de acordo com a qual caberia recurso para o TJ das decisões dos tribunais nacionais que aplicassem contraditória ou divergentemente normas de direito comunitário ou as preterissem em função de normas nacionais incompatíveis. Tratava-se, aliás, de um risco bem palpável, tendo em conta a diferença de culturas e sistema jurídicos entre os Estados-Membros.

A consagração de uma tal solução significaria o estabelecimento de uma relação de hierarquia entre os tribunais nacionais e o TJ, no quadro da qual este poderia designadamente anular as decisões dos tribunais nacionais que considerasse interpretarem ou aplicarem erradamente o direito comunitário. A alternativa escolhida pelos autores do TCE para “impedir o estabelecimento de divergências jurisprudenciais no interior da Comunidade sobre questões de direito comunitário”, constitui um dos aspectos mais originais do quadro institucional por ele criado. Ela encontra expressão no artigo 234º, nunca revisto quanto à sua lógica essencial, e integralmente retomado, com um aditamento, pelo artigo III-369º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

No essencial, o artigo 234º do TCE, que contempla o chamado reenvio prejudicial, permite a qualquer tribunal nacional que não decida em última instância e ao qual tenha sido submetido um litígio envolvendo a aplicação de direito comunitário, suscitar perante o TJ as questões de interpretação desse direito cuja resposta considere necessária para a resolução do litígio. Quando se tratar de um tribunal nacional que decida em última instância, o reenvio dessas questões prejudiciais ao TJ é obrigatório. Só haverá dispensa de reenvio para tal tribunal uma vez verificada por ele mesmo uma das seguintes eventualidades: (1) a questão suscitada não é pertinente, (2) a disposição comunitária em causa já foi objecto de interpretação pelo TJ, ou (3) a correcta aplicação do direito comunitário se impõe com tal evidência que não dá lugar a qualquer dúvida razoável. A existência de uma dessas eventualidades deve ser apreciada em função das características específicas do direito comunitário, das especiais dificuldades que levanta a sua interpretação e do risco de divergências de jurisprudência no interior da Comunidade.

Os reenvios prejudiciais de interpretação – que constituem a parte mais substancial do volume de processos entrados no TJ – surgem, na sua maior parte, não a propósito de litígios entre particulares, mas de litígios entre as administrações públicas dos Estados-Membros e os particulares que pretendem exercer os direitos conferidos pelo ordenamento jurídico comunitário. E isto porque, no respeitante ao poder executivo, a Comunidade também se organizou de acordo com o princípio da subsidiariedade: salvo em matéria agrícola, de concorrência e de comércio externo,

a Comunidade não dispõe, em princípio, de poderes de administração directa. À semelhança do papel dos tribunais nacionais no que respeita à aplicação do direito comunitário, as administrações públicas dos Estados-Membros constituem as "administrações comunitárias de direito comum". Dentro das administrações públicas nacionais na sua qualidade de "administrações comunitárias" destacam-se os serviços aduaneiros e de comércio externo, as administrações fiscais, os organismos de intervenção agrícola, as entidades encarregadas da gestão económica, entre outros.

O Tribunal de Justiça da União Europeia

O Tribunal de Justiça é composto por vinte e cinco juizes e oito advogados gerais. Se o Tribunal de Justiça lho solicitar, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode aumentar o número de advogados-gerais. Os advogados gerais prestam apoio ao Tribunal e ajudam-no a cumprir a sua missão. Cabe-lhes apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões em qualquer processo, salvo decisão contrária do Tribunal quando o processo não suscita questão de direito nova.

Os juizes e os advogados-gerais são designados de comum acordo pelos Governos dos Estados membros, para mandatos de seis anos, renováveis. São escolhidos entre juristas que ofereçam todas as garantias de independência e que reunam as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que possuam uma competência reconhecida.

Os juizes do Tribunal de Justiça elegem de entre si o presidente do Tribunal por um período de três anos, renovável.

O Tribunal de Primeira Instância: organização e composição

O Tribunal de Primeira Instância é actualmente composto por 25 juizes, pelo menos um por Estado-Membro. Os juizes são nomeados de comum acordo, para mandatos de seis anos renováveis, pelos governos dos Estados membros.

Os membros do Tribunal de Primeira Instância designam de entre si, por um período de três anos, renovável, o respectivo presidente. No Tribunal de Primeira Instância não existem advogados-gerais. A criação do Tribunal de Primeira Instância implica a instituição de um sistema jurisdicional baseado no duplo grau de jurisdição: todos os processos julgados em primeira instância pelo Tribunal de Primeira Instância podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito.

2. O reenvio prejudicial de interpretação ao serviço do primado do direito comunitário sobre o direito nacional

Frequentemente, o juiz nacional interroga o TJ sobre a interpretação do direito comunitário para avaliar a compatibilidade com este do direito nacional em vigor. No quadro do reenvio prejudicial, o TJ nunca se considerou competente para se pronunciar sobre a eventual incompatibilidade do direito nacional com o direito comunitário. No entanto, procura fornecer ao tribunal nacional de reenvio todos os elementos para que este possa, com segurança, tirar conclusões a tal respeito. Daí a exigência de que o tribunal nacional informe o TJ acerca do enquadramento jurídico e factual em que se inserem as questões prejudiciais de interpretação colocadas, sob pena de considerar a questão prejudicial inadmissível. Uma vez que a decisão prejudicial proferida pelo TJ é obrigatória para o juiz que colocou a questão prejudicial de interpretação, este deverá desapplicar o direito

nacional sempre que aquela decisão lhe permita concluir pela sua incompatibilidade com o direito comunitário, resolvendo com base neste o litígio perante si pendente. Nesta perspectiva, o reenvio prejudicial de interpretação conduz a um resultado final que não difere substancialmente daquele que se verifica numa federação quando o tribunal competente anula o direito estadual contrário ao direito federal. Para se perceber a importância do reenvio prejudicial de interpretação no quadro da Comunidade Europeia bastará referir que, em todos os casos concretos atrás citados, os direitos decorrentes para os particulares do ordenamento comunitário foram explicitados pelo TJ em resposta a questões prejudiciais que lhe foram colocadas por tribunais nacionais.

3. O reenvio prejudicial de validade ao serviço do primado do direito comunitário originário sobre o direito comunitário derivado

Para além do reenvio prejudicial de interpretação, o artigo 234º do TCE prevê o reenvio prejudicial de validade do direito comunitário derivado, ou seja, daquele que é aprovado pelas instituições da Comunidade em execução do TCE. Aqui trata-se para o TJ de decidir se um regulamento, uma directiva ou uma decisão da Comunidade são compatíveis com o TCE e com os princípios nele consignados, mais uma vez a pedido de um tribunal nacional que tenha de os aplicar num caso concreto perante si pendente.

Neste âmbito, tanto o juiz que decida em última instância como aquele de cujas decisões caiba recurso judicial de direito interno ficam em pé de igualdade: em caso de dúvidas quanto à validade de uma norma ou um acto de direito comunitário derivado, ambos devem colocar a correspondente questão ao TJ, não podendo, em princípio, nenhuns juízes nacionais desaplicar o *direito comunitário* que considerem inválido, sem que previamente o TJ se tenha pronunciado nesse sentido.

4. O reenvio prejudicial como processo de cooperação entre juízes

O reenvio prejudicial não constitui, em nenhuma das suas duas modalidades, uma via de recurso aberta às partes num litígio pendente perante um tribunal nacional. Por outras palavras, ele não pode ser qualificado como processo de partes, mas como processo de cooperação entre juízes ou processo de juiz a juiz (tribunal nacional, por um lado, TJ, por outro) de carácter ternário: (1) um juiz nacional coloca a questão prejudicial ao TJ, (2) este responde-lhe, e (3) o primeiro aplica o acórdão prejudicial ao caso concreto que tem de resolver.

Para os particulares isto tem consequências de uma extrema relevância: eles não têm o direito, nem de fazer chegar ao TJ uma questão prejudicial nem de se opor a que o juiz nacional lha reenvie. Tal depende exclusivamente do juiz nacional encarregado de resolver o litígio. É ele que decide sozinho se haverá, ou não, lugar ao reenvio prejudicial independentemente do que as partes pretendam a esse respeito.

No entanto, uma vez que o juiz nacional decida reenviar ao TJ uma questão prejudicial, as partes no processo nacional terão direito a apresentar observações ao TJ na qualidade de intervenientes, no quadro do processo prejudicial que assim se abriu, dando-lhe a conhecer o modo como entendem que a questão prejudicial deve ser resolvida. Não se trata contudo de um processo plenamente contraditório uma vez que os intervenientes não podem apresentar réplica e tréplica, nem podem responder-se senão na fase oral do processo perante o TJ.

5. A evolução do dispositivo sobre o reenvio prejudicial

Com o Tratado de Amesterdão, o reenvio prejudicial, tal como o prevê o artigo 234º, foi “modulado” para uma parte específica do TCE, a saber, o Título IV da sua Parte III, dedicada aos “vistos asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas. *Exclusivamente para este âmbito*, o artigo 68º do mesmo tratado, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão, introduziu três derrogações de monta ao artigo 234º: (1) apenas ficaram habilitados a colocar ao TJ questões prejudiciais de interpretação e de validade os tribunais nacionais que decidam em última instância; (2) juntamente com esses tribunais, também os Estados-Membros através dos respectivos governos, a Comissão e o Conselho passaram a poder colocar ao TJ questões prejudiciais de interpretação; (3) no âmbito em causa, o TJ deixou de poder pronunciar-se sobre a interpretação das cláusulas comunitárias de ordem pública e segurança interna, invocadas pelos Estados-Membros para introduzir restrições às liberdades fundamentais consagradas pelo TCE.

Por outro lado, o artigo 35º do Tratado da União Europeia, igualmente na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão, tornou o reenvio prejudicial extensivo ao Terceiro Pilar da União, embora também com derrogações de monta em relação ao artigo 234º: (1) a competência prejudicial do TJ passa a depender da aceitação dos Estados-Membros; (2) só o direito nacional pode determinar em que casos o reenvio prejudicial ao TJ se torna obrigatório para os respectivos tribunais; (3) o TJ não pode pronunciar-se nem sobre a validade ou a proporcionalidade de operações efectuadas pelos serviços de polícia ou afins dos Estados-Membros, nem sobre a actuação destes em matéria de manutenção da ordem pública e da segurança interna.

Por último, o Tratado de Nice reviu o artigo 225º do TCE no sentido de atribuir também ao Tribunal de Primeira Instância (TPI)²[2] competência “para conhecer das questões prejudiciais, submetidas por força do artigo 234º, em matérias específicas determinadas pelo Estatuto”. Fê-lo fundamentalmente com o objectivo de aliviar o TJ do volume crescente de processos prejudiciais, em grande medida responsável pelos prazos, actualmente de cerca de dois anos, que aquele tribunal leva em média para responder a uma questão prejudicial – e cujas consequências para a justiça na União podem tornar-se muito graves. O Tratado de Nice não ignorou os inconvenientes e os riscos da nova solução, em todo o caso dependente de decisão unânime do Conselho. As duas disposições que acrescenta ao n.º 3 do artigo 225º, vêm prever, por um lado, que quando o TPI considerar que a questão prejudicial colocada lhe “exige uma decisão de princípio susceptível de afectar a unidade ou a coerência do direito comunitário”, poderá remetê-la ao TJ. Por outro lado, as decisões prejudiciais do TPI poderão ser reapreciadas a título excepcional pelo TJ, “caso exista risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário”.

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, por seu turno, retoma integralmente, no artigo III-358º, as soluções do artigo 225º do TCE, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Nice. Por outro lado, o artigo III-369º contém um novo parágrafo cujo conteúdo fala por si, depois do que se referiu quanto aos prazos médios em que o TJ profere uma decisão prejudicial, e que urge encurtar: se esta for suscitada num processo pendente perante um tribunal nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o TJ “pronuncia-se com a maior brevidade possível”.

Finalmente, das derrogações ao artigo 234º do TCE previstas pelo artigo 68º e pelo artigo 35º do TUE, o Projecto de Tratado só retomou, no seu artigo III-377º, aquela que se prende com a exclusão da competência do TJ no que toca às operações de polícia ou afins dos Estados-Membros e, em geral, aos actos em matéria de manutenção da ordem pública e da segurança interna.

III. Os casos de acesso directo dos particulares aos tribunais da União Europeia

A circunstância de os tribunais nacionais serem os juízes comuns de direito comunitário e, por conseguinte, de ser em princípio perante eles que, em caso de litígio, os particulares devem invocar os direitos que retiram do ordenamento comunitário, não significa que os mesmos particulares não possam, em certos casos, recorrer directamente aos tribunais da própria União Europeia, que neste contexto devem ser qualificados como tribunais especializados.

Podem-no, desde logo, os particulares na qualidade de funcionários ou agentes da União, a fim de dirimir os litígios que os oponham a esta na qualidade de entidade empregadora pública, contestando a legalidade dos actos e omissões dos seus órgãos e/ou alegando danos por eles provocados susceptíveis de implicarem responsabilidade extracontratual da União. Mas podem também recorrer aos tribunais da União todos os particulares (pessoas singulares ou colectivas) em relação aos quais os actos ou omissões do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão ou de outros órgãos da União sejam lesivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos.

Actualmente, o tribunal competente para o efeito é o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (TPI) – criado em 1989 para garantir, no quadro institucional da União, o princípio do duplo grau de jurisdição, mas também por razões de boa administração da justiça, principalmente relacionadas com a necessidade de aliviar o volume crescente de processos afluindo ao TJ, e de cujas decisões cabe recurso para este último, limitado às questões de direito. Em breve, porém, todo o contencioso da função pública europeia será atribuído a uma câmara jurisdicional especializada, cujas decisões poderão ser objecto de recurso para o TPI “limitado às questões de direito ou, quando tal estiver previsto na decisão do Conselho que cria a câmara, que incida também sobre as questões de facto”.

As vias de recurso através das quais os particulares têm acesso directo ao juiz comunitário são quatro: o recurso de anulação, a excepção de ilegalidade, a acção por omissão e a acção de responsabilidade.

1. A “porta estreita” do recurso de anulação. Causas, efeitos e alternativas. A nova solução em perspectiva

O TCE estabelece no seu artigo 230º, paragrafo quarto, que qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recurso de anulação das decisões de que seja destinatária. Em contrapartida, tratando-se de decisões dirigidas a outra pessoa ou de regulamentos, o mesmo preceito determina que um particular só os poderá impugnar naqueles termos se tais actos o afectarem “directa e individualmente”. Esta condição tem sido interpretada restritivamente pelo juiz comunitário que, há mais de quarenta anos, recorre à mesma fórmula quase ritual: “os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que são afectados individualmente se tal decisão os atingir devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e por isso mesmo os individualiza de uma maneira análoga à de um destinatário”. Em domínios como a concorrência, os auxílios de Estado ou as medidas antidumping, a circunstância de a Comissão estar obrigada por uma norma de direito comunitário a consultar determinados operadores económicos e a considerar a sua situação, antes de tomar uma decisão dirigida a outrem ou adoptar um regulamento, basta para os individualizar de maneira análoga à de um destinatário e, por isso mesmo, para os legitimar ao uso do recurso de anulação. Com a fórmula enunciada, o juiz comunitário pretende manter-se fiel ao objectivo dos autores do TCE, que era o de evitar que os particulares impugnassem os actos normativos de alcance geral como os regulamentos comunitários (que em boa

medida são equiparáveis às leis dos Estados-Membros), convertendo o recurso de anulação numa espécie de acção popular. Não podendo, em princípio, impugnar directamente um regulamento da Comunidade devido ao seu alcance geral, o particular tem que impugnar o acto administrativo individual e concreto que lhes aplica o mesmo regulamento, alegando que tal acto foi adoptado com base num regulamento inválido.

Se o autor do acto de aplicação do regulamento for a administração de um Estado-Membro, na sua qualidade de administração comunitária comum, tal acto deve ser impugnado pelo particular perante o tribunal nacional competente. Se este considerar procedente a alegação do particular no sentido de que o regulamento comunitário é inválido, deverá submetê-lo à apreciação do TJ através do reenvio prejudicial de validade previsto pelo artigo 234º do TCE.

O chamado contencioso das quotas leiteiras é particularmente ilustrativo desta hipótese. No quadro dele, diversos produtores de leite tinham sido excluídos por um regulamento do Conselho que lhes recusara quotas de produção com o fundamento de que não tinham produzido leite durante um determinado ano. Não tendo legitimidade para impugnar tal regulamento junto do TPI, por não serem por ele "individualmente afectados" na acepção enunciada, os produtores em causa impugnaram junto dos tribunais dos Estados-Membros os actos administrativos nacionais que lhe recusaram as quotas leiteiras, em execução do regulamento comunitário em causa. Submetida, por aqueles tribunais, a questão prejudicial da validade do regulamento ao TJ, este acabou por anulá-lo.

Se, diferentemente, o autor do acto de aplicação do regulamento for a administração da própria Comunidade (a Comissão ou outra entidade comunitária), naqueles casos relativamente reduzidos em que lhe cabe executar os regulamentos que adopta (concorrência, auxílios de Estado, etc.), então o particular terá de impugnar tal acto junto do TPI, no quadro do recurso previsto pelo artigo 241º do TCE. Aí o particular deverá "arguir a inaplicabilidade desse regulamento".

Esta construção, perfeitamente defensável quanto ao seu princípio, é todavia posta em causa naqueles casos em que um regulamento da Comunidade é imediatamente operativo, ou seja, não carece de um acto administrativo de execução, nacional ou comunitário, para produzir todos os seus efeitos na esfera dos particulares por ele genericamente abrangidos. O exemplo a citar e que deu, de resto, origem a controvérsia jurisprudencial com fortes repercussões no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, é o regulamento que, tendo por objectivo a redução imediata das capturas juvenis de pescada, veio impor a todos os navios de pesca operando nas zonas nele definidas uma série de proibições relativas à utilização e imersão de redes, bem como uma série de obrigações relativas à amarragem e arrumação. Tais proibições e obrigações impõem-se, sem mais, a qualquer operador económico caracterizado pela qualidade objectiva de pescador de pescada que utiliza uma certa técnica de pesca em determinada zona. Por isso mesmo, nenhum deles pode considerar-se individualmente afectado, nem contestar tal regulamento perante o TPI. Mas, por outro lado, o carácter auto-exequível do regulamento dispensa, por definição, acto de execução nacionais ou comunitários que, por sua vez, constituem condição indispensável para os particulares poderem contestar a validade de tal regulamento. Assim sendo, só infringindo-o é que o particular conseguiria obter um acto de execução (policial) nacional, o que não se afigura compatível com o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efectiva.

Para obviar a uma tal situação, o TPI entendeu que um particular deve considerar-se individualmente afectado, na acepção do artigo 230º do TCE, por uma medida comunitária quando esta lesa ou é susceptível de lesar os seus interesses de maneira substancial, sem para isso carecer de medidas de execução. O TJ, em recurso, rejeitou esta solução, entendendo que o ordenamento comunitário obriga os Estados-Membros a prever um sistema de vias de recurso e de meios processuais que permita assegurar o respeito do direito a uma tutela jurisdicional efectiva. Tal impõe concretamente a existência de um recurso nacional contra uma

recusa administrativa de suspender a execução de um acto comunitário. A este respeito, o artigo III-365º, n.º 4, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa representa uma solução de compromisso, ao prescrever que qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recursos de anulação não só, como até agora, contra (1) os actos de que seja destinatária, (2) os actos que lhe digam directa e individualmente respeito, mas também, inovadoramente e acolhendo em parte a jurisprudência do TPI, (3) "os actos regulamentares que lhe digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução". Uma vez que tal não vale para os actos legislativos nas mesmas condições, o artigo I-29º, segundo parágrafo, na esteira da jurisprudência do TJ, prescreve que "os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdiccional efectiva nos domínios abrangidos pelo direito da União". Sem prejuízo da pertinência desta disposição, a solução mais coerente teria sido permitir aos particulares interpor recurso de anulação também dos actos legislativos que lhe digam directamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

2. A acção por omissão e a acção de responsabilidade extracontratual

Do artigo 232º do TCE decorre que um particular pode impugnar jurisdiccionalmente as abstenções das instituições (Parlamento Europeu, Conselho ou Comissão) contrárias ao direito comunitário, que se traduzam em não lhe ter dirigido um acto jurídico devido. Esse acto não tem que se limitar a uma decisão tendo o particular por destinatário: pode tratar-se de um acto de que ele não seja destinatário, mas que o afecte directa e individualmente, na acepção que esta expressão adquiriu no quadro do recurso de anulação. Condição essencial para a propositura desta acção é o convite prévio explícito que o particular deve dirigir à instituição em causa no sentido de que esta adopte um determinado acto jurídico vinculativo. O próprio dispositivo do TCE estabelece que se, decorrido um prazo de dois meses a contar da data do convite, a instituição não tiver tomado posição, a acção pode ser proposta dentro de novo prazo de dois meses.

Actualmente o tribunal competente para declarar verificada, a pedido de um particular, uma tal violação e, por conseguinte, a obrigação de agir da instituição em causa é o TPI.

O artigo III-367º do Tratado que estabelece uma constituição para a Europa retoma no essencial o dispositivo do artigo 232º do TCE. Limita-se a alargar a legitimidade passiva ao Conselho Europeu e, em geral, "aos órgãos e organismos da União que se abstenham de se pronunciar".

Finalmente, quanto à acção por responsabilidade extracontratual da Comunidade, os particulares podem igualmente intentá-la junto do TPI, com vista a ressarcir-se dos danos causados pelas suas instituições ou os seus agentes no exercício das suas funções. Para este efeito, o Banco Central Europeu constitui uma entidade autónoma cuja responsabilidade lhe é directamente imputada e não à Comunidade. O dever de indemnizar da Comunidade/União rege-se pelos "princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros". Assim, a acção de indemnização só procederá se o particular demonstrar cumulativamente a existência de três elementos: (1) um comportamento ilegal de uma instituição da União; (2) um prejuízo real por ele sofrido e (3) um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo alegado. Em todo o caso, a norma de direito comunitário violada pela instituição deve ter por objectivo conferir direitos aos particulares, e o prejuízo deve ultrapassar os riscos que normalmente se corre no âmbito da actividade económica em causa.

O dispositivo sobre responsabilidade extracontratual constante do TCE é em tudo idêntico ao que consta do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

A Carta dos Direitos Fundamentais e a Justiça na UE

O Tratado constitucional torna a Carta dos Direitos Fundamentais juridicamente obrigatória, o que significa que os cidadãos poderão invocar perante os tribunais a violação dos direitos nela consagrados.

A Carta dedica um título autónomo à Justiça, que consagra os seguintes direitos:

- direito a uma acção perante um tribunal para todas a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados (art. II-107º);
- direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei (art. II-107º);
- assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes (art. II-107º);
- presunção de inocência e direitos de defesa para todos os arguidos (art. II-108º);
- direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito (art. II-110º);
- direito a não ser condenado por uma acção ou por uma omissão que, no momento da sua prática, não constituía infracção perante o direito nacional ou o direito internacional (art. II-109º);
- direito a não ser condenado a uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infracção foi praticada ou a uma pena desproporcionadas em relação à infracção (art. II-109º).

Além disso, a Carta garante o direito dos cidadãos a uma boa administração, ou seja, a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável (art. II-101º). Para assegurar esse direito, o Provedor de Justiça Europeu pode receber petições, dirigidas por qualquer cidadão da União, ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado membro, respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições, órgãos ou organismos da União (art. II-103º).

Para saber mais

UE

[Tribunal de Justiça da União Europeia](#)

[O Provedor de Justiça europeu](#)

[EUR-Lex e CELEX – Portais para o direito da União Europeia](#)

http://europa.eu.int/celex/htm/celex_pt.htm

[Rede Judiciária europeia em matéria civil e comercial](#)

[A sua voz na Europa](#)

[Diálogo com as empresas](#)

[Diálogo com os cidadãos](#)

[Os direitos dos cidadãos- Serviço de Assistência Directa](#)

Portugal

[Provedor de Justiça](#)

[Tribunal Constitucional](#)

[Supremo Tribunal de Justiça](#)

[Procuradoria Geral da República – Gabinete de Direito Comparado](#)

Ministério da Justiça
Ordem dos Advogados

3[1] Ver infra n.º 3.

4[2] Ver infra.
