

## A integração portuguesa no sistema jurisdicional comunitário

### I. INTRODUÇÃO

Ao fim de quase sete anos de participação nas Comunidades Europeias, é possível ter uma ideia clara do uso que Portugal e os Portugueses fizeram dos mecanismos jurisdicionais previstos nos tratados comunitários.

Isto permitirá fazer um juízo relativamente consistente sobre a forma como nos inserimos no sistema jurisdicional da Comunidade, o que, já por si, traduzirá de algum modo o grau de penetração do direito comunitário na vida jurídica e económica portuguesa.

A esse exercício nos entregaremos na IV parte deste trabalho.

Antes, porém, convém dar ao leitor menos familiarizado com a estrutura e as missões da justiça comunitária uma descrição sintética dos vários mecanismos existentes de protecção judicial no quadro comunitário e do sistema de órgãos jurisdicionais aos quais compete dar-lhes aplicação, bem como da respectiva evolução.

Uma breve introdução à natureza da ordem jurídica comunitária permitirá igualmente compreender melhor o sentido e a função de tais mecanismos.

São esses os objectivos da II e III partes do trabalho.

No fim (V parte) faremos algumas derradeiras considerações sobre o papel da formação dos juristas na aplicação do direito comunitário e a situação em Portugal sob esse ponto de vista.

### II. A NATUREZA PRÓPRIA DA ORDEM JURÍDICA COMUNITÁRIA E A PROTECÇÃO DOS DIREITOS NO ESPAÇO DA COMUNIDADE

1. O direito comunitário nasceu certamente sem ter a consciência perfeita da sua própria natureza.

---

\* Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e presidente do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.

\*\* Assessor do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.

Não que, desde o início, fosse destituído de pretensões; mas — tal como o *Super-Homem* — desconhecia, ao nascer, as suas forças e aonde elas poderiam levá-lo. Expliquemo-nos!

Criado por força de tratados internacionais, nada mais tentador do que atribuir a esse direito a natureza vulgar de direito internacional clássico.

Curioso direito «internacional» esse que, logo no tratado que instituiu a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA), veio propor-se substituir as «rivalidades seculares» dos Estados europeus por uma «fusão dos seus interesses essenciais», ao mesmo tempo que exprimia a aspiração de criar uma «comunidade entre povos há muito divididos» e lançava as bases de instituições com largos poderes de intervenção num domínio antes exclusivo dos Estados-nações.

O ambicioso programa do Tratado de Paris, que instituiu a CECA, foi reforçado e ampliado, alguns anos depois, em Roma, com a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE): explicou-se que se pretendia «uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus», e criaram-se mecanismos de representação democrática (Parlamento) e corporativa (Conselho Económico e Social); afinaram-se e precisaram-se as competências dos órgãos a que se conferiram poderes soberanos; dotou-se a Comunidade — uma comunidade de duração ilimitada — de personalidade e capacidade jurídica, bem como de capacidade de representação internacional, aprovou-se o estabelecimento de «políticas comuns» e mesmo uma certa «harmonização das legislações nacionais».

O novo direito aparecia, pois, marcado pelo selo de um grande desígnio.

A atribuição de poderes legislativos às instituições comunitárias constituiu o mais forte instrumento de realização desse desígnio. Referindo-se às várias formas de exercício desses poderes legislativos (regulamentos, directivas, decisões), o artigo 189.º do Tratado CEE veio precisar que uma delas, o regulamento, «é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados membros».

Dito isto assim nos tratados institutivos, já algo de importante se anunciava.

2. Mas foi só em 1963, por obra e graça da interpretação que dele fez o Tribunal de Justiça, que o perfil do direito comunitário começou a desenhar-se com nitidez.

Com efeito, num bem conhecido e aclamado acórdão, *Van Gend en Loos*<sup>1</sup>, o Tribunal, chamado a pronunciar-se sobre o eventual *efeito directo*, na ordem jurídica interna dos Estados membros, do artigo 12.º do Tratado CEE<sup>2</sup>, considerou que «o objectivo do Tratado CEE, que é o de instituir

---

<sup>1</sup> Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, processo n.º 26/62, *Colectânea de Jurisprudência (Colectânea)*, 1963, pp. 1 e segs.

<sup>2</sup> O artigo 12.º do Tratado veio impor aos Estados uma obrigação dita de *standstill*, na medida em que proíbe a criação de novos direitos alfandegários ou taxas de efeito equivalente, bem como o aumento dos respectivos montantes.

um mercado comum cujo funcionamento diz respeito directamente aos cidadãos da Comunidade, implica que este tratado constitui mais do que um acordo que apenas tenha criado obrigações mútuas entre Estados contratantes».

Nesta conformidade, declarou o Tribunal que «a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, em benefício da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não apenas os Estados membros, mas igualmente os seus nacionais»<sup>3</sup>.

Esta declaração foi reiterada e desenvolvida num outro acórdão célebre, *Costa/ENEL*<sup>4</sup>, no qual o Tribunal de Justiça fez questão de sublinhar que, «ao contrário dos tratados internacionais vulgares, o Tratado CEE instituiu uma ordem jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados membros aquando da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus tribunais». Alguns anos depois, no acórdão *Simmenthal*<sup>5</sup>, o Tribunal de Justiça veio ainda precisar que as «disposições e actos» de direito comunitário «fazem parte integrante, em linha de prioridade, da ordem jurídica aplicável no território de cada um dos Estados membros».

Nos dois acórdãos citados por último, o Tribunal de Justiça extraiu da noção central de *ordem jurídica comunitária*<sup>6</sup> as consequências que se impunham quanto à consagração do princípio do *primado* do direito comunitário sobre as normas nacionais contrárias, anteriores ou posteriores<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Aplicando os princípios gerais por ele desenvolvidos ao caso concreto que lhe era submetido, o Tribunal de Justiça reconheceu que o artigo 12.º do Tratado — ao enunciar «uma proibição clara e incondicional que é uma obrigação, não de fazer, mas de não fazer», à qual não aparece associada «nenhuma reserva dos Estados de subordinar a sua aplicação a um acto positivo de direito interno» — «se presta perfeitamente, pela sua própria natureza, a produzir efeitos directos nas relações jurídicas entre os Estados membros e os seus cidadãos», dele decorrendo «direitos individuais que os tribunais internos devem salvaguardar».

<sup>4</sup> Acórdão de 11 de Julho de 1964, processo n.º 6/64, *Colectânea*, 1964, pp. 1141 e segs.

<sup>5</sup> Acórdão de 9 de Março de 1978, processo n.º 106/77, *Colectânea*, 1978, pp. 629 e segs.

<sup>6</sup> Bem como de argumentos de carácter textual, contextual e teleológico.

<sup>7</sup> São os seguintes os considerandos dos dois acórdãos citados, nos quais o Tribunal de Justiça extrai dos princípios próprios da ordem jurídica comunitária a afirmação da necessária supremacia do direito comunitário sobre o direito nacional:

«Considerando que esta integração no direito de cada país membro de disposições provenientes de fonte comunitária e, de forma mais geral, os termos e o espírito do Tratado têm como corolário a impossibilidade de os Estados membros fazerem prevalecer, contra uma ordem jurídica aceite por eles numa base de reciprocidade, uma medida unilateral ulterior que não poderia, por isso, ser-lhes oponível;

Considerando que resulta do conjunto destes elementos que, proveniente de uma fonte autónoma, ao direito nascido do Tratado não poderia, portanto, em razão da sua específica natureza original, ser oposto, pela via judicial, um texto interno, qualquer que ele fosse, sem que aquele perdesse o seu carácter comunitário e sem que fosse posta em causa a própria base jurídica da Comunidade;

Que a transferência operada pelos Estados na sua ordem jurídica interna, em benefício da ordem jurídica comunitária, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado acarreta, portanto, uma limitação definitiva dos seus direitos soberanos, contra a qual

3. Não é, evidentemente, altura de examinar em detalhe essas consequências.

Bastará, para efeito deste trabalho, recordar que os dois princípios atrás afirmados — *efeito directo* e *primado* do direito comunitário — significam que deste são susceptíveis de decorrer imediatamente direitos e obrigações para os sujeitos de direito privado — particulares e empresas<sup>8</sup> — que podem ser protegidos e invocados perante os órgãos jurisdicionais competentes — os tribunais nacionais —, se necessário for contra qualquer disposição de carácter interno que se lhes oponha<sup>9</sup>.

É, pois, aos próprios juizes nacionais — e não apenas ao legislador — que compete assegurar directamente a plena eficácia do direito comunitário na ordem interna, protegendo, nessa medida, os direitos conferidos aos particulares pelo direito comunitário<sup>10</sup>.

4. Para garantir que, em toda a extensão do território da Comunidade, o direito comunitário seja aplicado uniformemente, de maneira a que os direi-

---

não poderia prevalecer um acto unilateral ulterior incompatível com a noção de Comunidade» (*Costa/ENEL*, cit., pp. 1159 e 1160);

«[Considerando] que [...] o facto de reconhecer uma qualquer eficácia jurídica a actos legislativos nacionais que invadam o domínio no interior do qual se exerce o poder legislativo da Comunidade, ou por qualquer outra forma incompatível com as disposições do direito comunitário, equivaleria a negar, em idêntica medida, o carácter efectivo de compromissos incondicional e irrevogavelmente assumidos pelos Estados membros em virtude do Tratado e poria assim em questão as próprias bases da Comunidade.» (*Simmenthal*, cit., p. 644.)

<sup>8</sup> Assim o explicitou o Tribunal de Justiça logo no acórdão *Van Gend en Loos*: «O direito comunitário, independente da legislação dos Estados membros, ao mesmo tempo que estabelece encargos para os particulares, está igualmente apto a criar direitos que entram no seu património jurídico.» (Cit., p. 23.) Por sua vez, o acórdão *Simmenthal*, a propósito da *aplicabilidade directa*, encarada na perspectiva da incompatibilidade de uma disposição de direito comunitário com uma norma posterior da legislação de um Estado membro, declarou que aquela «significa que as regras do direito comunitário devem desenvolver a plenitude dos seus efeitos de uma maneira uniforme em todos os Estados membros a partir da sua entrada em vigor e durante todo o período da sua vigência» e que, portanto, «tais disposições são uma fonte imediata de direitos e obrigações para todos aqueles a que dizem respeito, quer se trate de Estados membros, quer de particulares que sejam partes em relações jurídicas relevando do direito comunitário» (cit., n.ºs 14 e 15, p. 643).

<sup>9</sup> O mesmo acórdão *Simmenthal*, estabelecendo o alcance do *princípio do primado do direito comunitário*, esclareceu que, em virtude de tal princípio, «as disposições do Tratado e os actos das instituições directamente aplicáveis têm como efeito, nas suas relações com o direito interno dos Estados membros, não apenas tornar inaplicável de pleno direito, pelo próprio facto da sua entrada em vigor, toda e qualquer disposição contrária da legislação nacional existente, mas ainda — uma vez que estas disposições e actos fazem parte integrante, em linha de prioridade, da ordem jurídica aplicável no território de cada um dos Estados membros — impedir a válida formação de novos actos legislativos nacionais na medida em que sejam incompatíveis com normas comunitárias» (cit., n.º 17, pp. 643 e 644).

<sup>10</sup> As obrigações do juiz nacional a este respeito foram precisadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Simmenthal*: «Todo e qualquer juiz nacional, demandado no quadro da sua competência, tem obrigação de aplicar integralmente o direito comunitário e de proteger os direitos que este confere aos particulares, deixando de aplicar qualquer disposição eventualmente contrária do direito nacional, quer ela seja anterior ou posterior à regra comunitária.» (Cit., n.º 21, p. 644.)

tos e as obrigações dele decorrentes para os Estados e para os particulares não variem consoante a autoridade que o aplique, é que o artigo 177.º do Tratado CEE criou o mecanismo chamado das «questões prejudiciais», em aplicação do qual, sempre que uma questão de interpretação ou de validade de uma norma comunitária se suscite perante um órgão jurisdicional nacional, este pode<sup>11</sup> submeter tal questão ao Tribunal de Justiça, cuja decisão é vinculativa.

Por esta via indirecta pode, pois, qualquer cidadão, invocados que sejam perante um tribunal nacional os direitos que ele tira das normas comunitárias, obter finalmente acesso ao órgão jurisdicional especializado — o Tribunal de Justiça — criado pelos tratados como último garante do respeito do direito neles estabelecido e da sua aplicação uniforme em toda a Comunidade.

Diga-se mesmo que, para a generalidade dos sujeitos de direito privado, esta é a via *normal* de acesso à justiça comunitária, sendo os tribunais nacionais os órgãos jurisdicionais comuns de aplicação do direito comunitário.

5. Os tratados previram, porém, um certo número de mecanismos jurisdicionais e processuais de acesso directo ao Tribunal de Justiça<sup>12</sup>.

Limitemos a nossa descrição aos mecanismos mais importantes, previstos, em termos gerais, no Tratado CEE<sup>13</sup>.

#### *1.º Acções por incumprimento (artigos 169.º, 170.º e 171.º do Tratado)*

Constituem as vias adequadas para obter do Tribunal de Justiça a declaração de que um Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem, directa ou indirectamente, por força do Tratado.

Só podem ser intentadas pela Comissão (artigo 169.º) ou por um Estado membro (artigo 170.º) contra outro Estado membro e são necessariamente precedidas por um processo administrativo contraditório

<sup>11</sup> Ou *deve*, caso se trate de um órgão jurisdicional que decida em última instância. Para maiores desenvolvimentos, v. R. M. Chevalier e D. Maidani, *Guide pratique de l'article 177 CEE*, Commission de Communautés européennes, Spoce, 1982, e G. Vandersanden e A. Barav, *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, pp. 268 e segs., J. C. Moitinho de Almeida, *O Reenvio Prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, N. Piçarra, *O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias como Juiz Legal e o Processo do Artigo 177.º do Tratado CEE*, AAFDL, Lisboa, 1991, e A. Souto de Miranda, «A competência dos tribunais dos Estados membros para apreciarem a validade dos actos comunitários no âmbito do artigo 177.º do Tratado de Roma», in *Termas de Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 1990.

<sup>12</sup> E, após a sua criação, ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.

<sup>13</sup> Deixamos, assim, de lado os diversos tipos de recursos especialmente previstos nos Tratados CECA e Euratom, bem como certos recursos ou acções especificamente regulados pelo próprio Tratado CEE. É este último o caso das acções de responsabilidade civil contratual que podem ser instauradas contra a Comunidade com base em cláusula compromissória, tal como prevê o artigo 181.º do Tratado CEE.

perante a Comissão, em que ao Estado membro em causa é dada a oportunidade de apresentar as suas observações e defender os seus pontos de vista.

Diga-se, de resto, que apenas em três casos o Tribunal de Justiça foi demandado por um Estado membro contra outro. O mais recente acaba de dar entrada no Tribunal<sup>14</sup>. Quanto aos outros dois casos, saliente-se que num deles<sup>15</sup> o Estado demandante veio a desistir posteriormente da acção e que no outro<sup>16</sup> a Comissão interveio no litígio, ao abrigo do artigo 37.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, para apoiar o governo francês e fazer sua a argumentação deste último.

Com efeito, os Estados membros evitam querelar-se em tribunal, preferindo, em caso de conflito sobre a aplicação do Tratado, submeter o assunto à Comissão, pedindo-lhe que desencadeie o mecanismo previsto no artigo 169.º e reservando-se o direito de intervir no processo ao lado daquela instituição.

Por isso é que na quase totalidade dos casos foi a Comissão que — oficiosamente ou com base em denúncia de particulares ou entidades oficiais — instaurou a acção, levando o processo, sempre que o Estado membro em causa não se tenha conformado com o seu parecer fundamentado, até à fase contenciosa perante o Tribunal de Justiça.

Diga-se, porém, que, graças ao diálogo instaurado, na fase pré-contenciosa, entre os serviços da Comissão e as administrações nacionais, tem sido possível resolver a maior parte dos conflitos sobre a aplicação do direito comunitário sem necessidade de recurso à vida judicial<sup>17</sup>.

Resta acrescentar que, desde que o Tribunal de Justiça declare verificado que um Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, «esse Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão» (artigo 171.º).

---

<sup>14</sup> Processo n.º 349/92, *Espanha c. Reino Unido*, em curso. Na origem deste processo está a alegada violação do artigo 95.º do Tratado CEE, que proíbe a qualquer Estado membro aplicar aos produtos dos outros Estados membros imposições internas superiores às que incidam, directa ou indirectamente, sobre os produtos nacionais similares. No presente caso, o governo espanhol queixa-se de o *xerez* ser mais tributado pelas autoridades britânicas que um produto nacional similar, o *sherry*.

<sup>15</sup> Processo n.º 58/77, *Irlanda c. França*. O caso dizia respeito a uma alegada violação do artigo 30.º por parte das autoridades francesas em virtude das restrições temporárias impostas às importações de carne de ovino proveniente dos novos Estados membros aderentes em 1972.

<sup>16</sup> Processo n.º 141/78, *França c. Reino Unido*, *Colectânea*, p. 2923. O processo — que foi suscitado pela adopção, pelo governo britânico, de medidas unilaterais em matéria de pescas sem prévia consulta da Comissão — terminou por acórdão de 4 de Outubro de 1979, em que o Reino Unido foi condenado por violação das obrigações decorrentes do Tratado.

<sup>17</sup> A título de exemplo, refira-se que, em 1991, dos 412 «pareceres fundamentados» enviados pela Comissão aos Estados membros, apenas 64 deram lugar a acções por incumprimento intentadas no Tribunal de Justiça (v. *Nono relatório anual ao Parlamento Europeu sobre o controlo da aplicação do direito comunitário — 1991*, JO C 250, 28 de Setembro de 1992, p. 1).

**2.º Recurso de anulação (artigos 173.º, 174.º e 176.º) e acção por omissão (artigos 175.º e 176.º)**

São o meio pelo qual os destinatários das normas comunitárias — Estados membros, instituições da Comunidade, sujeitos de direito privado — desencadeiam da parte do Tribunal de Justiça a competência deste para fiscalizar a legalidade dos actos ou abstenções de agir de que sejam responsáveis quaisquer das instituições comunitárias.

Estados membros e instituições da Comunidade<sup>18</sup> são recorrentes privilegiados, não necessitando de demonstrar um interesse em agir para ser admitidos a interpor recurso; pelo contrário, os particulares (pessoas singulares ou colectivas) só podem interpor recurso de anulação ou intentar acção por omissão dentro de condições rigorosas, definidas no segundo parágrafo do artigo 173.º e no terceiro parágrafo do artigo 175.º, o que reduz consideravelmente, no que lhes diz respeito, o interesse dos mecanismos contenciosos de controle da legalidade do comportamento dos órgãos comunitários pelos tribunais comunitários e realça ainda mais a importância das formas indirectas de fiscalização da validade dos actos comunitários (individuais e, sobretudo, normativos) pelo juiz nacional, com recurso eventual ao Tribunal de Justiça, através do mecanismo do artigo 177.º do Tratado.

Pela mesma razão, e também porque a admissibilidade do recurso ou da acção perante o Tribunal de Justiça depende do respeito de prazos processuais estritos, estabelecidos nos citados artigos 173.º e 175.º, reveste-se igualmente de uma particular importância o meio incidental de fiscalização da legalidade dos actos normativos da Comunidade (*excepção de ilegalidade*), previsto no artigo 184.º do Tratado.

No que aos particulares diz respeito, é importante esclarecer que os recursos e acções a que nos referimos — e principalmente o recurso de anulação — são especialmente relevantes no quadro das políticas comunitárias entregues à gestão directa da Comissão, domínios em que esta tem, por força dos tratados, competência para adoptar decisões individuais que se impõem aos particulares a quem são dirigidas. É esse o caso da política de concorrência e dos auxílios de Estado às empresas, das medidas anticrise no mercado side-

<sup>18</sup> Com a ressalva da posição especial do Parlamento Europeu, ao qual o Tribunal de Justiça apenas reconheceu, no quadro do artigo 173.º, *legitimidade activa* quando estiver em jogo a defesa das suas prerrogativas institucionais (v. acórdão de 22 de Maio de 1990, processo n.º 70/88, *Parlamento c. Conselho* («Chernobyl»)), *Colectânea*, 1990, p. I-2041). Quanto à *legitimidade passiva* do Parlamento, para efeitos de recurso de anulação contra os seus actos susceptíveis de produzirem efeitos jurídicos relativamente a terceiros, o Tribunal de Justiça já se pronunciou afirmativamente, interpretando em termos largos os artigos 173.º (acórdão de 23 de Abril de 1986, *Os Verdes c. Parlamento*, processo n.º 294/83, *Colectânea*, 1986, p. 1339). Por outro lado, a posição processual — activa e passiva — do Parlamento Europeu no quadro do artigo 175.º (*acções por omissão*) foi clarificada pelo Tribunal nos acórdãos de 22 de Maio de 1983, *Parlamento c. Conselho* («política de transportes»), processo n.º 3/83, *Colectânea*, 1983, p. 1513, e de 22 de Setembro de 1988, *Parlamento c. Conselho* («comitologia»), processo n.º 302/87, *Colectânea*, 1988, p. 5615.

rúrgico, em aplicação do Tratado CECA, dos regulamentos *anti-dumping* e das outras medidas de defesa comercial relativamente a países terceiros, da gestão da pauta exterior comum, de certos aspectos da gestão dos fundos estruturais (FEDER, FEOGA, Fundo Social Europeu), etc.

### 3.º *Acções de indemnização por danos em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade (artigos 178.º e 215.º do Tratado)*

Neste domínio, a Comunidade é obrigada a indemnizar, «em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções» (artigo 215.º).

O Tribunal de Justiça tem vindo a definir na sua jurisprudência<sup>19</sup> as condições de exercício desta responsabilidade; diga-se que, regra geral, a acção por responsabilidade civil extracontratual da Comunidade é exercida perante os tribunais comunitários em conexão com os recursos de anulação interpostos por aqueles que se sentem lesados por qualquer acto ilegal da responsabilidade de uma instituição comunitária.

### 4.º *Contencioso dos funcionários*

Nos termos do artigo 179.º do Tratado CEE, «O Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre todo e qualquer litígio entre a Comunidade e os seus agentes, dentro dos limites e condições estabelecidos no estatuto ou decorrentes do regime que a estes é aplicável».

No contexto da actividade jurisdicional dos tribunais comunitários, esta parte do seu contencioso ocupa uma posição quantitativamente importante: mais de 50% dos 153 processos recebidos em 1989 pelo Tribunal de Primeira Instância, por transferência do Tribunal de Justiça, relevavam desta matéria; nos anos judiciais de 1990-1991 e 1991-1992, entre 70% e 80% do número de novos processos entrados neste Tribunal foram recursos de funcionários.

<sup>19</sup> V., por exemplo, acórdãos de 15 de Junho de 1963, *Plaumann c. Comissão*, processo n.º 25/62, *Colectânea*, 1963, p. 199; de 14 de Julho de 1967, *Kampffmeyer e a. c. Comissão*, processos apensos n.ºs 5, 7 e 13 a 24/66, *Colectânea*, 1967, p. 369; de 18 de Abril de 1971, *Lütticke c. Comissão*, processo n.º 4/69, *Colectânea*, 1971, p. 325; de 2 de Dezembro de 1971, *Aktien-Zuckerfabrik c. Conselho*, processo n.º 5/71, *Colectânea*, 1971, p. 975; de 2 de Junho de 1976, *K. Kampffmeyer e. a. c. Comissão e Conselho*, processos apensos n.ºs 56 a 70/74, *Colectânea*, 1976, p. 711; de 25 de Maio de 1978, *Bayerische HNL e. a. c. Conselho e Comissão*, processos apensos n.ºs 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, *Colectânea*, 1978, p. 1209. No âmbito de aplicação dos artigos 34.º e 40.º do Tratado CECA, v. o acórdão de 27 de Junho de 1991 do Tribunal de Primeira Instância, no processo n.º T-120/89, *Stahlwerke Peine Salzgitter c. Comissão*, *Colectânea*, 1991, p. II-279. Na doutrina, v., por exemplo, F. Fines, *Étude de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne*, LGDJ, Paris, 1990.

### III. A ESTRUTURA DOS SISTEMA JURISDICIONAL COMUNITÁRIO E A SUA EVOLUÇÃO

1. Referimo-nos, até agora, a dois diferentes órgãos jurisdicionais criados pelos tratados encarregados de aplicar especificamente o direito comunitário<sup>20</sup>.

Durante cerca de 35 anos, o Tribunal de Justiça foi o único órgão judicial no ordenamento comunitário, competindo-lhe, de acordo com o artigo 164.º do Tratado de Roma, garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos tratados.

O Tribunal de Justiça<sup>21</sup> é composto por treze juízes e seis advogados-gerais, nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados membros por um período de seis anos. Aos advogados-gerais compete apresentar publicamente conclusões fundamentadas sobre as causas submetidas ao Tribunal, assistindo-o assim no desempenho das suas atribuições (artigos 165.º e 166.º do Tratado).

Todos os meios processuais atrás referidos — recursos directos e questões prejudiciais — convergiam, pois, para o Tribunal de Justiça, como primeira e única instância no espaço comunitário. O papel por este desempenhado na construção da Europa comunitária e na consolidação da Comunidade Europeia como espaço de direito é por de mais reconhecido<sup>22</sup>.

2. Em 1986 o Acto Único Europeu (AUE) veio, contudo, prever que, a pedido do Tribunal e após consulta da Comissão e do Parlamento Europeu, o Conselho, decidindo por unanimidade, poderia criar, junto do Tribunal de Justiça, uma jurisdição encarregada de conhecer em primeira instância de certas categorias de recursos e acções interpostos por pessoas colectivas e cujas decisões ficariam sujeitas a recurso, limitado às questões de direito, para o Tribunal de Justiça (artigo 168.º-A do Tratado, aditado pelo artigo 11.º do AUE<sup>23</sup>).

Em 24 de Outubro de 1988, na sequência do pedido entretanto apresentado pelo Tribunal de Justiça, o Conselho tomou a decisão de instituir o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, que iniciou os seus trabalhos no dia 1 de Setembro de 1989<sup>24</sup>. O referido Tribunal, composto

---

<sup>20</sup> Do papel dos tribunais nacionais neste âmbito falámos atrás. Para maiores desenvolvimentos, v. também A. Barav, «La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire», in *L'Europe et le droit, mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, Paris, pp. 1 e segs.

<sup>21</sup> Desde a adesão de Portugal e da Espanha.

<sup>22</sup> Sobre o Tribunal de Justiça e a sua importância para a evolução do direito comunitário e para a consolidação da Comunidade Europeia, v. R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles, 1976.

<sup>23</sup> E artigos correspondentes dos Tratados CECA e Euratom.

<sup>24</sup> Decisão n.º 88/591/CECA, CEE, Euratom, do Conselho, de 24 de Outubro de 1988, JOCE L 319 de 25 de Novembro de 1988.

por 12 juízes, que podem igualmente ser chamados a desempenhar a função de advogado-geral, passou então a exercer, em primeira instância, as competências que os tratados e os actos adoptados em sua execução haviam conferido ao Tribunal de Justiça para conhecer dos recursos das empresas e associações de empresas no quadro do Tratado CECA, dos recursos contra as instituições interpostos por pessoas singulares ou colectivas no âmbito da aplicação das regras de concorrência do Tratado CEE, das acções destinadas à reparação de danos causados por uma instituição comunitária por acção ou omissão objecto de recurso perante o Tribunal e, por fim, dos litígios entre as Comunidades e os seus funcionários e agentes<sup>25</sup>.

A criação do Tribunal de Primeira Instância, ao mesmo tempo que permitia aliviar o peso crescente dos inúmeros processos acumulados no Tribunal de Justiça, veio introduzir no sistema comunitário de protecção jurisdicional um mecanismo de duplo grau de jurisdição, susceptível de permitir, em certas condições, aos destinatários das normas comunitárias e das decisões das instituições beneficiar da possibilidade de uma fiscalização mais rigorosa da aplicação da lei aos seus casos litigiosos, e ao Tribunal de Justiça consagrar-se, no essencial, à sua principal função, que consiste em assegurar a interpretação uniforme do direito comunitário.

Não obstante as áreas de competência limitada que inicialmente lhe foram atribuídas, deram já<sup>26</sup> entrada no Tribunal de Primeira Instância mais de 400 acções e recursos, dos quais cerca de 130 foram introduzidos por empresas.

3. A necessidade de acelerar o ritmo da justiça comunitária e de aprofundar o âmbito de aplicação do duplo controle jurisdicional levou o Tribunal de Justiça a propor ao Conselho, em Outubro de 1991, um novo alargamento das competências do Tribunal de Primeira Instância. A referida proposta visa esgotar as possibilidades actualmente oferecidas pelo artigo 168.º-A do Tratado CEE, de forma a permitir que este Tribunal venha a conhecer, em primeira instância, da totalidade das acções e recursos interpostos por pessoas singulares ou colectivas.

Se tal proposta — actualmente em discussão no Conselho, após ter recebido pareceres favoráveis da Comissão e do Parlamento Europeu — for por aquele integralmente aprovada, a nova transferência de competências para o Tribunal de Primeira Instância abrangerá — provavelmente já a partir do início de 1993 e, em todo o caso, a prazo relativamente curto — os recursos

---

<sup>25</sup> Sobre o Tribunal de Primeira Instância, v. J. L. Cruz Vilaça (com a colaboração de L. M. Pais Antunes), «Le démarrage d'une nouvelle juridiction: le Tribunal de première instance des Communautés européennes un an après», in *L'Europe et le droit, mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, Paris, 1991, pp. 47 e segs., e «The Court of First Instance of the European Communities: a significant step towards the consolidation of the European Community as a community governed by the rule of law», in *Yearbook of European Law*, n.º 10 (1990), Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 1 e segs.

<sup>26</sup> Até 15 de Outubro de 1992.

de particulares contra decisões da Comissão e do Conselho, entre outras, nas seguintes matérias: medidas de defesa comercial contra práticas de *dumping* ou de subsídios adoptados por operadores económicos ou por autoridades de terceiros países em detrimento das produções comunitárias; auxílios de Estado; aplicação da pauta aduaneira comum e das suas regras; financiamentos dos fundos estruturais (FEDER, FEOGA, FSE) e acções do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED); acções de responsabilidade civil extracontratual não conexas com recursos de anulação ou acções por omissão, etc.

4. Entretanto, quando, em fins de 1990, se abriram as conferências inter-governamentais para a revisão dos tratados, o Tribunal de Primeira Instância elaborou e apresentou às referidas conferências um documento intitulado «Elementos de reflexão sobre a evolução da jurisdição comunitária», que constituía a sua contribuição para o necessário exame das condições de reforma do sistema jurisdicional da Comunidade<sup>27</sup>.

A reflexão do Tribunal assentava sobre dois grandes princípios: o primeiro, o de que a *Comunidade de direito* no espaço europeu deve reforçar-se proporcionalmente ao alargamento do âmbito de aplicação do direito comunitário; o segundo, o da preservação e do reforço da *unidade de interpretação* do direito comunitário em todo o espaço da Comunidade.

Com base nesses princípios, o Tribunal de Primeira Instância sugeriu que a arquitectura jurisdicional geral das Comunidades Europeias viesse a comportar, a médio prazo:

- a) Uma jurisdição única, constitucional e suprema, na ordem jurídica comunitária — o Tribunal de Justiça, que hoje em dia já exerce, pelo menos parcialmente, tais funções;
- b) Uma jurisdição comunitária de grau imediatamente inferior, sujeita, em princípio, a recurso para o Tribunal de Justiça e dispondo de amplas competências de direito comum em primeira instância ou em apelo — o actual Tribunal de Primeira Instância, certamente com uma estrutura e uma designação adaptadas ao efeito;
- c) Diversas jurisdições especializadas com competência para conhecer de novos contenciosos de carácter muito técnico e sujeitos ao controle jurídico das jurisdições comunitárias de competência geral (Tribunal de Justiça e Tribunal de Primeira Instância): contenciosos de tipo prejudicial previstos na Convenção de Bruxelas de 1968, na Convenção de Roma de 19 de Junho de 1980 sobre as obrigações contratuais ou, tal como chegou a ser proposto, no quadro da Convenção de Schengen; contenciosos de carácter basicamente técnico no domínio da propriedade intelectual, industrial e comercial (proposta de regulamento

<sup>27</sup> Documento de 3 de Dezembro de 1990, publicado no *Boletim do Parlamento Europeu, Actividades*, edição especial, 1/S-91, de 4 de Fevereiro de 1991.

do Conselho sobre a marca comunitária e acordo sobre as patentes comunitárias, assinado no Luxemburgo em 15 de Dezembro de 1989) ou, como também foi proposto, no domínio do direito social.

Estas ideias do Tribunal de Primeira Instância — e certas outras propostas formuladas pelo Tribunal de Justiça — vieram a encontrar eco nos negociadores dos acordos de Maastricht, obtendo uma expressão parcial nos textos aprovados.

A inovação de maior alcance consagrada, neste âmbito, no Tratado de Maastricht diz respeito às competências que podem ser atribuídas, no futuro, ao Tribunal de Primeira Instância.

É assim que o novo artigo 168.º-A do Tratado abre ao Conselho a possibilidade de decidir, por unanimidade, transferir para o Tribunal de Primeira Instância todos os recursos directos, quaisquer que sejam os *recorrentes* — particulares, Estados membros e instituições da Comunidade — e qualquer que seja a área do direito comunitário a que dizem respeito.

Apenas as questões prejudiciais continuarão excluídas da possibilidade de partilha de competências entre os dois tribunais comunitários<sup>28</sup>.

A delegação de poderes ao Conselho, que fica agora prevista no novo texto do Tratado, será, naturalmente, usada de forma gradual e selectiva. Em todo o caso, ela abre de modo muito mais claro do que os tímidos passos iniciais as portas da evolução futura do sistema judicial comunitário.

Para aumentar a eficácia das sentenças e o grau de respeito devido pelos Estados membros ao direito comunitário, o artigo 171.º passa a prever um mecanismo de *sanções* a aplicar aos Estados considerados responsáveis por um «duplo incumprimento».

Assim, caso um Estado membro não se conforme com um acórdão do Tribunal declaratório de incumprimento e não o execute no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer de novo ao Tribunal, propondo que o referido Estado seja condenado a pagar uma soma determinada a título de sanção pecuniária compulsória (*astreinte*).

A condenação será decretada pelo Tribunal caso este reconheça que, efectivamente, o Estado em questão não deu, total ou parcial, execução ao acórdão precedente.

Esta disposição, pelo seu carácter inovador, pode colocar algumas dificuldades de aplicação, sobretudo no início; ela traduz, contudo, a preocupação de certos Estados membros face à banalização que para os acór-

---

<sup>28</sup> A exclusão das questões prejudiciais compreende-se por várias razões de carácter técnico. Mas não é de excluir que, em futura revisão dos tratados, a questão seja repensada e, com as precauções necessárias, a missão de decidir as questões prejudiciais seja partilhada entre os dois tribunais, em moldes a estabelecer (não se justifica, por exemplo, a previsão de um recurso contra uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, mas pode prever-se um mecanismo de reenvio ou de separação de matérias).

dãos do Tribunal poderá resultar — como é por vezes o caso, hoje em dia — de sucessivas declarações de incumprimento não seguidas de execução<sup>29</sup>.

Por sua vez, os artigos 173.º e 175.º são revistos por forma a precisar e consagrar expressamente a posição processual do Parlamento Europeu, na linha dos poderes que a este foram progressivamente reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

É de notar ainda que, de acordo com o novo artigo 11.º das disposições finais do Tratado, a competência do Tribunal de Justiça abrangerá apenas as disposições dos tratados comunitários, excluindo, portanto, as normas relativas à polícia externa e de segurança, por um lado, e as normas relativas à cooperação nos domínios da justiça e da administração interna, por outro lado.

Traduz, sem dúvida, um tal regime<sup>30</sup> uma situação de transição na evolução institucional que será, certamente, de natureza a criar alguns problemas de interpretação e de aplicação, sobretudo nos casos de fronteira, que o próprio Tribunal de Justiça será chamado a resolver.

No plano do funcionamento interno do Tribunal de Justiça, refira-se a modificação do artigo 165.º no sentido de conferir ao Tribunal liberdade total de atribuição de processos às secções, com excepção dos casos em que os Estados membros ou as instituições que sejam partes na instância peçam a manutenção do processo no plenário.

Deve fazer-se ainda uma referência ao novo artigo 20.º-D, que prevê a criação da figura do «provedor de justiça» (*ombudsman, médiateur*), designado pelo Parlamento Europeu, habilitado a receber as queixas de todo e qualquer cidadão da União e de qualquer pessoa singular ou colectiva residente ou com sede num Estado membro e relacionadas com casos de má administração na actividade das instituições ou órgãos comunitários.

Como é natural, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância, no exercício das suas funções jurisdicionais, são excluídos do controle do provedor comunitário.

Saliente-se, a terminar, que o Tratado de Maastricht lança um desafio aos órgãos de aplicação da justiça comunitária: novos textos, novos conceitos — por exemplo, o princípio da subsidiariedade —, novas áreas de intervenção da Comunidade, novas zonas de fronteira para o controle jurisdicional.

O desafio é, no entanto, saudável, tanto mais que representa o alargamento e o aprofundamento do carácter democrático das instituições e dos mecanismos de protecção dos direitos do homem, das liberdades fundamentais e do Estado de direito no espaço comunitário.

<sup>29</sup> Sobre este ponto, v. G. Tesaurio, *La sanction des infractions au droit communautaire*, relatório geral apresentado ao XV Congresso da Federação Internacional de Direito Europeu, Lisboa, 23-26 de Outubro de 1992.

<sup>30</sup> Idêntico ao dos artigos 31.º e 32.º do AUE.

#### IV. PORTUGAL NO SISTEMA JURISDICCIONAL COMUNITÁRIO: SETE ANOS DE EXPERIÊNCIA

1. O primeiro efeito da adesão de Portugal e da Espanha às Comunidades Europeias no âmbito do sistema jurisdiccional comunitário resultou das disposições do Tratado de Adesão<sup>31</sup> e fez-se sentir na própria estrutura do Tribunal de Justiça.

Com efeito, de onze juízes que o compunham desde a adesão da Grécia, em 1981, o Tribunal passou a contar com treze juízes<sup>32</sup> (artigo 17.º do Tratado de Adesão); por sua vez, o número de advogados-gerais, que era de cinco desde a mesma data da adesão da Grécia, passou para seis (artigo 18.º do Tratado de Adesão<sup>33</sup>).

Para ocupar dois dos três novos lugares criados na estrutura do Tribunal de Justiça foram assim (a partir de Janeiro de 1986) nomeados dois juristas portugueses: José Carlos Moitinho de Almeida para o lugar de juiz e José Luís da Cruz Vilaça para o lugar de advogado-geral<sup>34</sup>.

Criado o Tribunal de Primeira Instância por decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988<sup>35</sup>, foram os seus primeiros membros designados por decisão da conferência dos representantes dos governos dos Estados membros de 18 de Julho de 1989<sup>36</sup>. O juiz português José Luís da Cruz Vilaça foi, na mesma altura<sup>37</sup>, designado presidente do Tribunal, para um mandato de

<sup>31</sup> JO L 302 de 15 de Novembro de 1985, p. 1. O Tratado de Adesão foi assinado em Lisboa e Madrid em 12 de Junho de 1985 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1986.

<sup>32</sup> De acordo com a prática corrente, e a fim de que todos os sistemas jurídicos nacionais da Comunidade possam estar representados e exprimir-se na formação da jurisprudência do Tribunal, cada Estado membro indica um juiz, que será nomeado, nos termos do artigo 167.º do Tratado CEE, de comum acordo pelos governos de todos os Estados membros, por um período de seis anos. Para assegurar que, em qualquer circunstância, o Tribunal disponha de um número ímpar de juizes, sempre que o número de Estados membros da Comunidade seja par (actualmente doze), a um desses Estados caberá indicar dois juízes. A prática adoptada tem reconhecido essa possibilidade aos maiores Estados membros (Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha).

<sup>33</sup> Actualmente, e de acordo com a prática adoptada, quatro dos advogados-gerais são indicados por quatro dos maiores Estados membros (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), sendo os outros restantes escolhidos, em regime de rotação, de entre os oito restantes Estados membros.

<sup>34</sup> Em aplicação do artigo 384.º, n.º 2, do Tratado de Adesão, o primeiro mandato do juiz português terminou, de acordo com o resultado do sorteio efectuado, em 6 de Outubro de 1988; o juiz José Carlos Moitinho de Almeida foi, todavia, reconduzido a partir de 6 de Outubro de 1994. Por sua vez, e em cumprimento do disposto no artigo 394.º, n.º 3, do mesmo Tratado de Adesão, o advogado-geral José Luís da Cruz Vilaça cessou as suas funções em 6 de Outubro de 1988, cedendo então o seu lugar a um advogado-geral de nacionalidade belga.

<sup>35</sup> V., *supra*, nota 24.

<sup>36</sup> Decisão n.º 89/452/CEE, Euratom, CECA, JO L 220 de 29 de Julho de 1989, p. 76.

<sup>37</sup> E seguindo, tal como prescrevia o artigo 11.º, primeiro parágrafo, da Decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988, o mesmo método adoptado para designação do primeiro presidente do Tribunal CECA, em 1952 (Massimo Pilotti), e do primeiro presidente do Tribunal de Justiça das três Comunidades, em 1959 (Andreas Donner).

três anos, que deveria durar até 31 de Agosto de 1992<sup>38</sup>; em 18 de Setembro de 1992<sup>39</sup> o juiz português, cujo mandato havia sido renovado por decisão da conferência dos representantes dos governos dos Estados membros, foi eleito, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988 e do artigo 7.º do Regulamento de Processo, por todos os juizes, como presidente do Tribunal para novo mandato de três anos, até 31 de Agosto de 1995.

2. Os efeitos da adesão de Portugal às Comunidades Europeias no âmbito do sistema jurisdicional comunitário vão, contudo, bem mais longe do que as simples modificações de natureza estrutural ocorridas nos tribunais comunitários.

Ao longo dos quase sete anos já decorridos após a adesão, quer o Estado português, quer particulares ou empresas portuguesas, têm vindo gradualmente a comparecer perante o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância. Vejamos, numa primeira fase, de que forma tem o Estado português sido chamado a defender os seus interesses no Tribunal de Justiça para depois nos determos, ainda que sumariamente, sobre os principais casos nos quais têm estado envolvidos empresas e cidadãos portugueses<sup>40</sup>.

#### A) O ESTADO PORTUGUÊS PERANTE A JUSTIÇA COMUNITÁRIA

3. A primeira observação que gostaríamos de fazer diz respeito ao número relativamente limitado de processos nos quais interveio o Estado português na qualidade de demandado — acções por incumprimento — ou de demandante — recursos de anulação e acções por omissão.

São, com efeito, apenas seis as acções por incumprimento intentadas no Tribunal de Justiça, até à data, pela Comissão contra Portugal<sup>41</sup>. Será, contudo, de prever que o número de acções por incumprimento contra Portugal venha a aumentar de forma importante nos próximos anos, quanto mais não seja pelo facto de Portugal deixar de beneficiar da ati-

<sup>38</sup> Decisão n.º 89/453/CEE, Euratom, CECA, JO L 220 de 29 de Julho de 1989, p. 77.

<sup>39</sup> Devido às férias judiciais, os mandatos do presidente do Tribunal e dos diversos presidentes de secção foram prorrogados até à data da eleição, que, de acordo com o disposto no artigo 7.º do primeiro parágrafo do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, teve lugar imediatamente após a primeira renovação parcial dos membros do Tribunal, que deu lugar à substituição do primeiro juiz grego, Christos Yeraris, por Andreas Kalogeropoulos.

<sup>40</sup> Para uma análise mais detalhada, v. L. M. Pais Antunes, «A vertente judiciária da integração europeia — Portugal perante os tribunais comunitários», in *Legislação — Cadernos de Ciência de Legislação*, n.ºs 4/5, INA, 1992.

<sup>41</sup> O número de acções por incumprimento intentadas pela Comissão contra a Espanha durante este mesmo período foi de 12. No decurso dos últimos cinco anos os Estados membros mais demandados no Tribunal de Justiça pela Comissão foram a Itália, a Bélgica e a Grécia (respectivamente, 122, 56 e 54 acções por incumprimento). Durante o mesmo período, a Dinamarca e o Reino Unido apenas foram demandados oito e nove vezes, respectivamente (v. *Nono relatório anual ao Parlamento Europeu*, cit.).

tude mais tolerante da Comissão que caracteriza o período subsequente à adesão de um Estado membro. A comprová-lo, compare-se o aumento substancial do número de notificações por incumprimento dirigidas a Portugal, que, de 18 em 1988 e de 26 em 1989, passaram a 176 em 1990 e a 86 em 1991<sup>42</sup>.

Das seis acções intentadas pela Comissão contra o Estado português, quatro diziam respeito à não transposição ou à má aplicação de directivas comunitárias<sup>43</sup>, enquanto as outras duas visavam, respectivamente, a não adaptação do monopólio do álcool, determinada pelo artigo 208.º, n.º 1, do Tratado de Adesão, e a adopção de medidas unilaterais de limitação da importação de suínos. Dessas acções, duas foram já objecto de decisão final, tendo uma terceira sido arquivada por desistência da Comissão, na sequência da transposição da directiva por Portugal na pendência da acção<sup>44</sup>.

Para Portugal, as duas acções tiveram sorte diferente. Assim, enquanto no caso *ANA, E. P. (Aeronaves e Navegação Aérea)*<sup>45</sup> — no qual estava em causa o alegado incumprimento das obrigações impostas pela Directiva n.º 77/62/CEE<sup>46</sup> e, em particular, da obrigação de publicação do anúncio do concurso de fornecimento no jornal oficial — o Tribunal de Justiça veio a negar provimento à acção intentada pela Comissão contra Portugal, já no

<sup>42</sup> V. *Nono relatório anual ao Parlamento Europeu*, cit. Em 1991, Portugal foi, aliás, o Estado membro a quem a Comissão enviou maior número de «pareceres fundamentados» (84, num total de 412).

<sup>43</sup> No que respeita à primeira fase do processo por incumprimento, verifica-se que a esmagadora maioria das 176 notificações por incumprimento dirigidas a Portugal no ano de 1990 visavam a não comunicação de transposição de directivas (151) e que apenas um pequeno número era relativo à má aplicação de directivas (15) ou à violação dos tratados ou regulamentos (8). Em 1991, a percentagem de notificações por incumprimento enviadas a Portugal relativas à má aplicação de directivas ou à violação dos tratados ou regulamentos aumentou sensivelmente. Assim, das 86 notificações enviadas, 11 diziam respeito à má aplicação de directivas e 10 à violação dos tratados ou regulamentos. Das 819 directivas aplicáveis em Portugal a 31 de Dezembro de 1991, cerca de 90 % (739) tinham sido transportadas, percentagem superior apenas à do Luxemburgo. Deve, contudo, realçar-se que Portugal tem feito parte do grupo de Estados membros que maiores esforços têm desenvolvido no que diz respeito à transposição das medidas relativas ao estabelecimento do «mercado interno». Assim, a 10 de Dezembro de 1991 Portugal já havia transposto 108 dos 136 actos comunitários que exigem medidas de transposição, número apenas superado pela Dinamarca (122), França (117) e Reino Unido (110) (v. *Nono relatório anual ao Parlamento Europeu*, cit., e *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento relativo à aplicação dos instrumentos de realização do mercado interno*, anexo III, documento SEC (91) 2491, final, de 26 de Fevereiro de 1992).

<sup>44</sup> Tratava-se da acção por incumprimento intentada contra Portugal por não transposição da directiva relativa às contas consolidadas das sociedades (Directiva n.º 83/349/CEE, do Conselho, de 13 de Junho de 1983, JO L 193, p. 1; EE 17 F01, p. 119).

<sup>45</sup> Acórdão de 11 de Julho de 1991, processo n.º C-247/89, *Comissão c. República Portuguesa, Colectânea*, 199, p. 1-3659 (v. a anotação de J. Mota Campos in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, edição do Gabinete de Direito Europeu do Ministério da Justiça, 1992).

<sup>46</sup> Directiva n.º 77/62/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público, JO L 13, p. 1; edição especial em língua portuguesa (EE) 17, fascículo (F) 1, p. 29.

caso relativo aos «despachantes aduaneiros»<sup>47</sup> o Tribunal considerou verificado o incumprimento por parte do Estado português das obrigações que lhe são impostas pela regulamentação comunitária que define as condições segundo as quais uma pessoa é admitida a fazer uma declaração aduaneira<sup>48</sup>.

4. Menor ainda do que o número de acções por incumprimento intentadas contra Portugal tem sido o das acções e recursos interpostos pelo Estado português contra actos das instituições comunitárias. Trata-se, contudo, de uma situação relativamente normal, já que muitos dos actos das instituições comunitárias susceptíveis de recurso são adoptados pelo Conselho, no qual todos os Estados membros têm assento, e muitas vezes por unanimidade.

São em número de cinco esses recursos, e, desses, quatro dizem respeito à mesma questão, a saber, a da repartição das quotas da pesca nas águas da Gronelândia<sup>49</sup>. Cabe aqui uma referência particular ao primeiro dos recursos relativo a esta questão, cujo acórdão foi proferido a 13 de Outubro do corrente ano<sup>50</sup> e no qual o Tribunal de Justiça não deu acolhimento às pretensões portuguesas. Nos termos da regulamentação aplicável no quadro da política comum de pescas, compete à Comunidade repartir entre os Estados membros o volume das capturas disponíveis. Ora, a chave de repartição, estabelecida antes da adesão, não foi alterada pelo Tratado de Adesão. No entender do Tribunal de Justiça, Portugal e a Espanha encontram-se assim nas mesmas condições dos Estados membros que não beneficiaram da repartição inicial e, por conseguinte, apenas poderão participar na repartição de novas possibilidades de pesca aquando da futura revisão do sistema.

5. Se o número de acções por incumprimento intentadas contra Portugal e de recursos interpostos pelo Estado português não tem sido elevado, já o número de processos em que Portugal se constituiu «parte interveniente» — sobretudo em processos relativos a questões prejudiciais — é mais significativo. Trata-se de um conjunto de cerca de duas dezenas de processos, abrangendo sobretudo matérias relativas a assuntos fiscais — em particular ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) — e à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e não assalariados no interior da Comunidade.

<sup>47</sup> Acórdão de 11 de Março de 1992, processo n.º C-323/90, *Comissão c. República Portuguesa*, ainda não publicado na *Colectânea* (v. a anotação de R. Leitão in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit.; v. também a polémica anotação de Antunes Varela in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 1992, n.ºs 3814, pp. 21 e segs., e 3815, pp. 50 e segs.).

<sup>48</sup> Regulamento (CEE) n.º 3632/85, do Conselho, de 12 de Dezembro de 1985, JO L 350, p. 1, EE 02F15, p. 244.

<sup>49</sup> O outro recurso, interposto contra um regulamento do Conselho relativo à repartição entre os Estados membros das despesas ocasionadas pela eliminação das existências de manteiga, foi arquivado por desistência do Estado português na sequência de um acordo político no quadro do Conselho.

<sup>50</sup> Acórdão de 13 de Outubro de 1992, processos apensos n.ºs C-63/90 e C-67/90, *República Portuguesa e Reino de Espanha c. Conselho*, ainda não publicado na *Colectânea*.

Merecem aqui uma especial chamada de atenção — não só pela importância das decisões que neles tomou o Tribunal de Justiça, como também, e acima de tudo, pelo facto de neles estarem envolvidos interesses de pessoas singulares ou colectivas portuguesas — dois dos processos nos quais o Estado português foi parte interveniente, ambos com origem em «questões prejudiciais».

O primeiro caso<sup>51</sup>, suscitado por um tribunal dos Países Baixos, dizia respeito à interpretação das disposições transitórias do Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias — em particular do artigo 216.º, n.º 1 — relativas à livre circulação dos trabalhadores. Na origem da referida «questão prejudicial» estava a recusa das autoridades holandesas em conceder uma autorização de residência a um cidadão português, Mário Lopes da Veiga, que trabalhava num navio holandês como assalariado desde data anterior à da adesão de Portugal às Comunidades. No seu acórdão de 27 de Setembro de 1989, o Tribunal de Justiça, ao considerar que o trabalhador português podia invocar as disposições do direito comunitário relativas à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados membros e suas famílias na Comunidade, veio confirmar o ponto de vista expresso pelo Estado português, segundo o qual as disposições do Tratado de Adesão que suspendem até 1 de Janeiro de 1993 a possibilidade de os trabalhadores portugueses se deslocarem no interior da Comunidade para aí encontrarem e exercerem um emprego não são aplicáveis aos trabalhadores portugueses que tenham obtido um emprego regular na Comunidade.

O segundo caso<sup>52</sup> foi suscitado por um tribunal francês e dizia respeito à interpretação das disposições do Tratado de Adesão relativas à livre prestação de serviços. As autoridades francesas, invocando a falta de autorização do Office national d'immigration, haviam proibido a empresa Rush Portuguesa de utilizar mão-de-obra portuguesa na execução de uma empreitada de construção de uma linha ferroviária no Oeste da França e impuseram-lhe o pagamento de uma sanção pecuniária. Na sequência do recurso interposto contra essa decisão pela Rush no Tribunal Administrativo de Versalhes, decidiu este Tribunal colocar uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, com vista à apreciação, à luz das disposições do Tratado de Adesão, da legalidade da decisão do ponto de vista do direito comunitário e, em particular, dos artigos 59.º a 66.º do Tratado CEE. No seu acórdão de 27 de Março de 1990, o Tribunal de Justiça veio a considerar que as disposições transitórias do Tratado de Adesão que se opõem ao acesso imediato de trabalhadores portugueses ao mercado de trabalho dos outros Estados

---

<sup>51</sup> V. acórdão de 27 de Setembro de 1989, processo n.º 9/88, *Lopes da Veiga/Staatsecretaris van Justitie*, *Colectânea*, 1989, p. 2989, e em particular pp. 2994 e 2995; v. anotação de D. Pina in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit.

<sup>52</sup> Acórdão de 27 de Março de 1990, processo n.º C-113/89, *Rush Portuguesa L.ª/Office national d'immigration*, *Colectânea*, 1990, I-1417, em particular 1422. Sobre o acórdão, v. a anotação de I. Jalles in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit.

membros não impedem que uma empresa portuguesa possa deslocar para outro Estado membro trabalhadores seus durante o período necessário à execução dos serviços cuja prestação lhe foi confiada.

Merece ainda aqui referência a recente intervenção do Estado português, em apoio da Comissão, no processo que a Matra moveu a esta instituição, na sequência da decisão em que o governo português foi autorizado a conceder auxílios directos, no montante de 574 milhões de ecus, à empresa comum consituída entre a Ford e a Volkswagen e outros auxílios sobre formas diversas de valor superior a 213 milhões de ecus<sup>53</sup>.

#### B) OS PORTUGUESES NOS TRIBUNAIS COMUNITÁRIOS

6. Não obstante o acesso das empresa e dos particulares aos tribunais comunitários ser, como vimos, em regra, mais limitado que o dos Estados membros e o das instituições, maior tem sido, contudo, o número de acções e recursos interpostos directamente por pessoas singulares ou colectivas portuguesas no Tribunal de Justiça e no Tribunal de Primeira Instância, se comparado com o número de processos nos quais o Estado português foi recorrente ou parte demandada. São, com efeito, 21 as acções e recursos interpostos, até à data, por particulares ou empresas portuguesas.

Os quatro primeiros recursos interpostos no Tribunal de Justiça por empresas portuguesas diziam, todos eles, respeito a regulamentos adoptados pelo Conselho ou pela Comissão no domínio da política agrícola comum. Deses, três eram relativos às condições de preço e de abastecimento de açúcar de origem comunitária e foram interpostos pela RAR<sup>54</sup>, enquanto o outro, interposto pela Agropecuária Vicente Nobre<sup>55</sup>, punha em causa a legalidade da diminuição do montante do prémio por abandono definitivo da plantação de videiras ocorrido posteriormente à apresentação do pedido de pagamento do referido prémio.

Tratando-se de actos normativos, adoptados sob a forma de regulamento, caberia às recorrentes estabelecer<sup>56</sup> que os actos atacados lhes diziam directa e individualmente respeito, isto é, que elas haviam sido atingidas na sua esfera jurídica devido a uma situação de facto que as caracterizava em relação a qualquer outra pessoa e as individualizava de forma idêntica à de um desti-

<sup>53</sup> V. processo n.º C-225/91, *Matra c. Comissão*, em curso, comunicação publicada no JO C 282 de 29/10/91, p. 15.

<sup>54</sup> V. acórdão de 29 de Junho de 1989, processos apensos n.ºs 250/86 e 11/87, *Refinarias de Açúcar Reunidas (RAR) c. Conselho e Comissão*, *Colectânea*, 1989, p. 2045; v. anotação de N. Ruiz in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit. O recurso de anulação no processo n.º 318/87 foi cancelado no registo a 4 de Outubro de 1989, na sequência da desistência da RAR.

<sup>55</sup> V. acórdão de 31 de Maio de 1988, processo n.º 253/86, *Sociedade Agropecuária Vicente Nobre c. Conselho*, *Colectânea*, 1988, p. 2725.

<sup>56</sup> De acordo com as exigências formuladas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, processo n.º 26/86, *Deutz und Geldermann/Conselho*, *Colectânea*, 1987, p. 941).

natário. Ora, no entender do Tribunal de Justiça, tais condições não estariam preenchidas, nem no caso da RAR, já que as disposições contestadas eram susceptíveis de ser aplicadas a qualquer outra refinaria em idêntica situação, nem no caso da Vicente Nobre (cujo pedido de pagamento do prémio tinha, ademais, sido apresentado prematuramente e não podia assim produzir efeitos jurídicos antes da instauração do novo regime), que se encontrava na mesma situação de qualquer outro viticultor susceptível de beneficiar das disposições do regulamento litigioso.

Merecem ainda destaque especial, pelo seu número (12), os recursos contra decisões da Comissão que recusaram o pagamento ou reduziram as contribuições que o Fundo Social Europeu tinha inicialmente concedido para a realização de projectos de formação apresentados pelas empresas recorrentes. Sete foram já decididos pelo Tribunal, tendo sido dado provimento a cinco deles<sup>57</sup> e julgados inadmissíveis, embora por razões diversas, os outros dois<sup>58</sup>.

As razões que conduziram aos mencionados acórdãos de anulação são de natureza diferente, consoante os casos. Assim, nos processos *Interhotel*, *Isidoro M. Oliveira* e *Infotec II*, o Tribunal de Justiça deu provimento aos recursos com base na circunstância de a Comissão não ter dado ao Estado português, antes da adopção das decisões litigiosas, a oportunidade de apresentar as suas observações, violando dessa forma a obrigação que lhe incumbia por força da regulamentação aplicável<sup>59</sup>. Nos outros dois recursos, o Tribunal de Justiça considerou que as decisões controvertidas não tinham sido suficientemente fundamentadas, na acepção do artigo 190.º do Tratado CEE, uma vez que as recorrentes não foram informadas das razões que presidiram à redução da contribuição do Fundo. No entender do Tribunal, muito embora as recorrentes

<sup>57</sup> V. acórdãos de 7 de Maio de 1991, processos n.ºs C-291/89, *Interhotel c. Comissão*, *Colectânea*, p. 1-2257, e C-34/89, *Isidoro Oliveira c. Comissão*, *Colectânea*, 1991, p. 1-2283, e de 4 de Junho de 1992, nos processos n.ºs C-157/90, *Infotec c. Comissão*, C-181/90, *Consortium c. Comissão*, e C-189/90, *Cipeke c. Comissão*, ainda não publicados na *Colectânea*.

<sup>58</sup> V. despachos de inadmissibilidade de 21 de Novembro de 1991 no processo n.º C-12/90, *Infotec/Comissão*, *Colectânea*, 1991, p. 1-4265, e de 14 de Janeiro de 1992 no processo n.º C-130/91, *ISAE VP e Interdata/Comissão*, ainda não publicado na *Colectânea*. Sobre estes despachos, assim como os acórdãos referidos na nota anterior, v. a anotação de L. M. Pais Antunes in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit. Enquanto o recurso da Infotec foi declarado inadmissível por ter sido interposto contra uma decisão meramente confirmativa de uma decisão não impugnada nos prazos legais, já o da ISAE/VP e da Interdata o foi pelo facto de as recorrentes não terem provado a existência material de uma qualquer decisão que a Comissão teria adoptado, recusando às recorrentes o pagamento de contribuições do FSE anteriormente aprovadas.

<sup>59</sup> V. Decisão n.º 83/516/CEE, do Conselho, relativa às funções do Fundo Social Europeu, JO L 289, p. 38, EE 05 F 4, p. 26, e Regulamento (CEE) n.º 2950/83, do Conselho, que aplica a Decisão n.º 83/516/CEE, JO L 289, p. 1, EE 05 F 4, p. 22, ambos de 17 de Outubro de 1983, assim como a Decisão n.º 93/673/CEE, da Comissão, de 22 de Dezembro de 1983, relativa à gestão do Fundo Social Europeu, JO L 377, p. 1, EE 05 F 4, p. 52. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 2950/83, do Conselho, quando a contribuição do Fundo Social Europeu não for utilizada nas condições fixadas na decisão de aprovação, pode a Comissão suspender, reduzir ou suprimir essa contribuição *depois de ter dado ao Estado membro em causa a oportunidade de apresentar as suas observações* (itálico nosso).

tenham efectivamente podido tomar conhecimento do montante total da redução, a Comissão não lhes comunicou, como deveria ter feito, a lista exacta das rubricas objecto da redução da contribuição financeira inicialmente aprovada, a distribuição da redução por rubrica e o modo de cálculo dessa redução.

Referência particular, por se tratar de caso isolado, merece finalmente a acção por omissão, actualmente pendente, intentada pela Empresa Nacional de Urânio (ENU) contra a Comissão por violação do dever de tomar e dirigir à demandante a decisão que esta havia requerido ao abrigo do artigo 53.º do Tratado Euratom<sup>60</sup>. Na origem do litígio está o facto de a Agência de Aprovisionamento Euratom se ter furtado, no entender da ENU, ao exercício do direito de opção na compra de minério e do direito exclusivo de celebrar contratos respeitantes ao fornecimento de minérios.

7. Os quatro restantes recursos intentados por sujeitos de direito privado portugueses dizem respeito ao chamado contencioso da função pública comunitária e foram interpostos no Tribunal de Primeira Instância. Um deles apresentava especial interesse, dado pôr em causa a legalidade do comportamento da Comissão, que teria efectuado, sem o conhecimento do interessado, um teste de rastreio do vírus da SIDA, cujo resultado teria motivado a recusa da Comissão em oferecer-lhe novo contrato. O Tribunal, contudo, ao dar como não provada a existência de qualquer teste de rastreio do vírus da SIDA na pessoa ao recorrente, veio a negar provimento ao recurso<sup>61</sup>.

#### C) OS PEDIDOS DE DECISÃO PREJUDICIAL APRESENTADOS POR TRIBUNAIS PORTUGUESES

8. À semelhança do que se verificou nos outros Estados membros no período subsequente à adesão às Comunidades, não tem sido muito significativo o recurso por parte dos tribunais portugueses ao mecanismo das questões prejudiciais. Tratando-se, contudo, da via por excelência de acesso dos particulares à justiça comunitária, é de esperar que esta situação venha a modificar-se no futuro, à medida que o direito comunitário se vá integrando na nossa ordem legislativa e nos hábitos da vida jurídica nacional e que os cidadãos, as empresas, os advogados e os magistrados tomem consciência da sua importância.

São, a esta data<sup>62</sup>, em número de sete os pedidos de decisão prejudicial apresentados por tribunais portugueses ao Tribunal de Justiça<sup>63</sup>. Destes, quatro deram já lugar a acórdão<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> V. processo n.º C-107/91, *Empresa Nacional de Urânio c. Comissão*, em curso, comunicação publicada no JO C 125 de 15 de Maio de 1991, p. 10.

<sup>61</sup> Acórdão de 18 de Setembro de 1992, processos apensos n.ºs T-121/89 e T-13/90, *X. c. Comissão*, ainda não publicado na *Colectânea*.

<sup>62</sup> 15 de Outubro de 1992.

<sup>63</sup> Desses pedidos, três foram formulados pelo Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto, dois pelo Supremo Tribunal Administrativo, um pelo Tribunal da Relação de Lisboa e um pelo 7.º Juízo Cível do Tribunal da Comarca de Lisboa.

<sup>64</sup> Acórdãos de 27 de Junho de 1991, processo n.º C-348/89, *Mecanarte/Alfândega do Porto* (Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto), *Colectânea*, 1991, p. 1-3277, e de 19 de Março de 1992,

Nos processos *Mecanarte* e *Beirafrio* estava em causa a interpretação das disposições pertinentes da regulamentação comunitária relativas à cobrança *a posteriori* dos direitos de importação ou dos direitos de exportação<sup>65</sup>. Assim, no primeiro caso, a questão suscitada tinha a ver com a competência para a realização de cobranças *a posteriori* de montante superior a 2000 ecus, competência essa que a legislação aduaneira portuguesa atribui à Direcção-Geral das Alfândegas portuguesas, enquanto o direito aduaneiro comunitário a põe a cargo da Comissão. No segundo caso, pretendia o juiz nacional apurar qual o conteúdo da noção de «informações prestadas pelas próprias autoridades competentes e que vinculam estas» a que a legislação comunitária aplicável se refere. Se as respostas às questões colocadas pelo Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto não justificam relevo particular, dado inserirem-se numa jurisprudência bem estabelecida do Tribunal de Justiça, deve, contudo, salientar-se que o caso *Mecanarte* não deixa de ter um certo interesse, visto suscitar questões intimamente ligadas ao exercício, pelo juiz nacional, da sua competência para assegurar o primado e a aplicabilidade directa da norma comunitária<sup>66</sup>.

O caso *Batista Morais* teve a sua origem numa acção penal que o Ministério Público intentou ao recorrente nos tribunais nacionais, por este ter ministrado o ensino da condução automóvel numa auto-estrada em contra-venção ao previsto na legislação portuguesa aplicável. No recurso que interpôs contra a sentença da primeira instância, o recorrente veio argumentar que, ao não permitir o ensino de condução automóvel na auto-estrada, a regulamentação nacional era contrária ao direito comunitário e, em particular, à directiva do Conselho relativa à criação de uma carta de condução comunitária<sup>67</sup>. Considerando que o litígio envolvia a interpretação do direito comunitário, decidiu o Tribunal da Relação de Lisboa submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de interpretação da referida directiva e das disposições do Tratado CEE em matéria de livre circulação de pessoas e serviços e de concorrência. O Tribunal de Justiça, por acórdão de 19 de Março de 1992, respondeu às questões que lhe haviam sido colocadas, salientando, por um lado, que as disposições comunitárias em matéria de livre circulação de pessoas e de serviços não podem ser aplicadas às actividades cujos elementos se contenham, na sua totalidade, no interior de um único Estado mem-

processo n.º C-60/91, *Batista Morais/Ministério Público* (Tribunal da Relação de Lisboa), de 8 de Abril de 1992, processo n.º C-371/90, *Beirafrio/Alfândega do Porto* (Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto), e de 16 de Julho de 1992, processo n.º C-343/90, *Lourenço Dias/Alfândega do Porto*, ainda não publicados na *Colectânea*.

<sup>65</sup> Regulamento (CEE) n.º 1697/79, do Conselho, de 24 de Julho de 1979, JO L 197, p. 1, EE 02 F6, p. 54, e Regulamento (CEE) n.º 1573/80, da Comissão, de 20 de Junho de 1980, que fixa as disposições de aplicação do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1697/79, JO L 161, p. 1, EE 02, F6, p. 273.

<sup>66</sup> Sobre a questão, v. a anotação de N. Piçarra ao acórdão *Mecanart*, in *Colectânea de Jurisprudência Comunitária*, cit.

<sup>67</sup> Directiva n.º 801/1263/CEE, do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980, relativa à criação de uma carta de condução comunitária, JO L 375, p. 1, EE 07 F2, p. 259.

bro e considerando, por outro lado, que a Directiva n.º 80/1263/CEE não impõe aos Estados membros a obrigação de garantir que o ensino automóvel possa efectuar-se nas auto-estradas.

O mais recente acórdão do Tribunal de Justiça sobre um pedido de decisão prejudicial formulado por um tribunal português data de 16 de Julho de 1992 e diz respeito a um conjunto de oito questões suscitadas pelo Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto relativas à eventual incompatibilidade do regime do «imposto automóvel» (IA) com as disposições dos artigos 12.º e 95.º do Tratado CEE<sup>68</sup>. Na origem do litígio estava o não pagamento do IA devido na sequência da transformação operada, após a sua introdução no mercado nacional, de um veículo ligeiro de mercadorias em veículo de passageiros. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça considerou, por um lado, que a eventual existência, no regime do IA, de elementos ou modalidades de aplicação discriminatórios, proibidos pelo artigo 95.º do Tratado CEE — não relacionados com o litígio pendente no tribunal nacional —, não implica que o regime fiscal em causa deva ser globalmente considerado incompatível com o artigo 95.º e, por outro lado, que um imposto automóvel que se aplica indistintamente aos veículos montados e fabricados no Estado membro em que é cobrado e aos veículos importados, novos e usados, não pode ser considerado um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro sobre a importação proibido pelo artigo 12.º do Tratado CEE.

Finalmente, merece particular destaque um dos casos sobre os quais o Tribunal de Justiça não teve ainda ocasião de se pronunciar. Trata-se do pedido de decisão prejudicial formulado pelo Supremo Tribunal Administrativo no processo *Caves Neto Costa*<sup>69</sup>.

No essencial, pretende o Supremo Tribunal Administrativo saber se a obrigação, imposta a Portugal pelo artigo 208.º, n.º 1, do Tratado de Adesão, de proceder à adaptação progressiva dos monopólios de natureza comercial antes de 1 de Janeiro de 1993 implica a abertura de contingentes de importação para todos os anos do período de transição ou se, ao contrário, ela permite que o Estado membro não proceda a essa abertura de contingentes nos primeiros anos do período em causa. A obrigação de adaptação progressiva dos monopólios nacionais de natureza comercial — neste caso, o monopólio de importação de álcool puro, de que beneficia a empresa pública Administração-Geral do Açúcar e do Alcool — visa assegurar que, findo o

<sup>68</sup> Nos termos do artigo 12.º do Tratado CEE, «os Estados membros abster-se-ão de introduzir entre si novos direitos aduaneiros de importação e de exportação ou encargos de efeito equivalente e de aumentar aqueles que já aplicam nas suas relações comerciais mútuas». Nos termos do artigo 95.º do Tratado CEE, «nenhum Estado membro fará incidir, directa ou indirectamente, sobre os produtos dos outros Estados membros imposições internas, qualquer que seja a sua natureza, superiores às que incidam, directa ou indirectamente, sobre produtos nacionais similares. Além disso, nenhum Estado membro fará incidir sobre os produtos dos outros Estados membros imposições internas de modo a proteger indirectamente outras produções [...]»

<sup>69</sup> V. processo n.º C-76/91, *Caves Neto Costa/Ministério do Comércio e Turismo e Secretaria de Estado do Comércio Externo*, em curso, comunicação publicada no JO C 86 de 3/4/91, p. 12.

período de transição, não subsista qualquer discriminação entre nacionais dos Estados membros quanto às condições de abastecimento e de comercialização, proibida pelo artigo 37.º do Tratado CEE.

Deve salientar-se que a mesma questão deu já origem a uma acção de incumprimento intentada pela Comissão contra Portugal<sup>70</sup>. Com efeito, a Comissão alega que Portugal não terá dado cumprimento à recomendação que, nos termos do já referido artigo 208.º, n.º 1, do Tratado de Adesão, lhe foi dirigida a 8 de Outubro de 1987 quanto às modalidades e ao calendário a seguir para a adaptação deste monopólio.

## V. CONCLUSÃO

Na sequência do exame que fez da participação portuguesa no funcionamento do sistema jurisdicional comunitário, vale a pena fazer uma breve reflexão final.

Resulta da natureza do direito comunitário, sobre a qual nos detivemos na primeira parte deste trabalho, que os seus destinatários são não apenas os Estados membros, mas igualmente os cidadãos e as empresas da Comunidade. A uns e a outros o direito comunitário atribui um certo número de direitos (novos direitos que se acrescentam aos que decorrem das diversas ordens jurídicas nacionais ou simplesmente reformulações/sínteses de direitos em geral previstos pelas legislações nacionais) e impõe determinadas obrigações, necessárias à realização dos objectivos das Comunidades.

Para dar eficácia a tais direitos e obrigações, os tratados instituíram um conjunto de mecanismos de natureza jurisdicional aptos a fazê-los valer.

A força compulsória de tais mecanismos pode exercer-se, quer contra os órgãos da Comunidade dotados de competências políticas, legislativas ou administrativas, quer contra os Estados membros aos quais compete colaborar na realização dos objectivos comunitários definidos pelos tratados. No primeiro caso, exercendo-se principalmente através das vias processuais previstas nos artigos 173.º, 175.º, 177.º (quanto ao controle da validade dos actos das instituições), 178.º, 179.º e 215.º do Tratado de Roma, o sistema do contencioso comunitário pode ser desencadeado quer por cidadãos, quer por empresas ou outras pessoas colectivas, quer ainda pelos Estados membros das Comunidades, e constitui um instrumento altamente eficaz de fiscalização da legalidade da actuação do legislador e da administração comunitárias.

Contra os Estados membros, o contencioso comunitário (artigos 169.º e 170.º do Tratado) tem em vista «recordar-lhes» os compromissos assumidos ao assinarem os tratados e impor-lhes o respectivo cumprimento.

Num caso e no noutro, a eficácia do direito comunitário depende do grau de conhecimento que dele tenham os seus destinatários.

---

<sup>70</sup> Processo n.º C-361/90, *Comissão c. Portugal*, em curso, comunicação publicada no JO C 17 de 25 de Janeiro de 1991, p. 12.

Em Portugal, o direito comunitário tardou a ser incluído no *curriculum* dos estudos jurídicos como disciplina indispensável à formação geral dos juristas. É certo que, bem antes da adesão, as questões comunitárias — que durante vários anos não ultrapassaram o círculo restrito de um pequeno número de universitários ou de funcionários do Estado com ligações internacionais<sup>71</sup> — começaram a ser estudadas ao nível de pós-graduação em universidades portuguesas<sup>72</sup>.

O direito comunitário continuou, porém, largamente a ser considerado como um ramo à parte, acantonado em domínios mais ou menos estanques da problemática jurídica ou, diferentemente, como um simples aspecto do direito internacional público, ao qual, de resto, os internacionalistas não davam grande atenção.

Ora, o certo é que — ressalvados os aspectos específicos de natureza institucional e, eventualmente, material que o caracterizam — o direito comunitário está em relação intensa com os vários ramos do direito (em especial do direito económico, mas também do direito constitucional), aos quais passou a dar uma nova dimensão, que os especialistas de cada um desses ramos (comercial, administrativo, fiscal, aduaneiro, laboral, agrícola, dos contratos, dos transportes, etc.) não podem descurar. Começa, porém, a notar-se uma consciência crescente dessa exigência entre os académicos e os cultores dessas várias disciplinas.

No plano prático verifica-se que o direito comunitário passou, de há alguns anos a esta parte, a ser incluído na formação complementar de certas profissões jurídicas: é o caso dos magistrados (através do Centro de Estudos Judiciários) e dos funcionários do Estado (através, designadamente, do Instituto Nacional de Administração). É bom que assim tenha sucedido e que se intensifique a preparação dos juristas que exercem tais actividades<sup>73</sup>.

Menos evidente tem sido, até agora<sup>74</sup>, o esforço de preparação complementar no sector dos advogados. Ora, se é certo que é aos juizes que cabe aplicar o direito comunitário no quadro dos litígios que perante eles tenham lugar, aos advogados compete invocá-lo em defesa dos direitos e dos interesses dos seus clientes e suscitar, da parte do juiz, sendo caso disso, a colocação de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Em geral, diplomados ou doutorados em universidades ou institutos universitários estrangeiros, nomeadamente Bruges, Paris, Bruxelas, Reading, Lovaina, Estrasburgo, Nancy, Nice.

<sup>72</sup> A Universidade Católica de Lisboa, seguida da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (curso de Estudos Europeus), foram as pioneiras neste domínio. Outras universidades lhes seguiram posteriormente o exemplo.

<sup>73</sup> No âmbito de certas actividades económicas — banca, seguros — tem-se verificado também uma assinalável preocupação de formação.

<sup>74</sup> Ou, pelo menos, até data recente.

<sup>75</sup> Este, bem como o Tribunal de Primeira Instância, vêm consagrando igualmente uma parte dos seus recursos e do seu tempo à formação de juristas nacionais em direito comunitário. São disso exemplo os numerosos estágios e visitas de curta duração que todos os anos têm lugar, bem como as conferências anuais destinadas aos magistrados, aos advogados ou aos professo-

Este facto poderá pesar negativamente no processo e aplicação do mecanismo das questões prejudiciais, previsto pelo artigo 177.º do Tratado CEE, mecanismo esse de grande importância para a interpretação e a aplicação uniformes do direito comunitário em toda a Comunidade, únicas capazes de evitar eventuais discriminações na situação jurídica dos destinatários das suas normas resultantes do simples facto de residirem ou trabalharem numa determinada região da Comunidade.

Diga-se, em todo o caso, que a preparação dos juristas no domínio do direito comunitário é uma preocupação que conhecem os próprios Estados fundadores da Comunidade e que, a este respeito, a situação relativa de Portugal está longe de nos envergonhar.

---

res de todos os Estados membros — ou mesmo de terceiros países — organizados por ambas as jurisdições. As outras instituições da Comunidade (designadamente o Parlamento e a Comissão) levam também a cabo actividades de natureza semelhante. Mencione-se ainda a contribuição para a formação de juristas dada por instituições de carácter europeu, como o Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht, a Rechts Akademie de Trier ou o Instituto Universitário Europeu de Florença.