

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

José de Campos Amorim

INTRODUÇÃO

A União Europeia acaba de proceder a uma importante reforma de todo o sistema institucional comunitário, para fazer face ao alargamento e aprofundamento da União, e sobretudo à necessidade de aproximar os cidadãos da justiça comunitária.

O Tratado de Nice tenta promover um conjunto de reformas importantes ao nível do sistema político, legislativo, executivo e jurisdicional comunitário para evitar uma crise política e institucional¹. Esses ajustamentos institucionais vão incidir essencialmente sobre a estrutura da Comissão Europeia, o equilíbrio de poderes entre os Estados-membros no Conselho de Ministros, o aumento das áreas de competência do Conselho de Ministros, o reforço das competências do Parlamento Europeu, o alargamento das cooperações reforçadas e a reforma do sistema jurisdicional da União.

Neste último domínio, as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Nice consistem na redefinição da arquitectura jurisdicional comunitária e, em particular, na atribuição de novas competências ao Tribunal de Justiça da União Europeia (Tribunal de Justiça) e ao Tribunal de Primeira Instância (TPI), na repartição de competências ente as duas instituições e na criação de câmaras jurisdicionais.

O Tratado de Nice veio assim alterar o sistema jurisdicional em

¹ Miguel Poiães Maduro, *O Tratado de Nice e o Futuro da Europa. Parecer solicitado à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa pela Assembleia da República*, 2001, p. 15.

vários pontos, essencialmente no reconhecimento ao TPI de uma competência geral de primeira instância, tal como resulta da nova redacção do artigo 225.º do Tratado das Comunidades Europeias, e na atribuição ao Tribunal de Justiça de uma função de tribunal constitucional.

Esta repartição de competências foi introduzida com o intuito de aliviar o Tribunal de Justiça e de tornar o sistema jurisdicional mais eficaz, tendo em conta as novas exigências comunitárias. Nesse sentido, foi atribuído ao TPI uma competência prejudicial em matérias específicas determinadas pelo Estatuto, foram criadas câmaras jurisdicionais encarregadas de conhecer em primeira instância certas categorias de recursos em matérias específicas, e efectuada uma repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI em matéria de recursos directos².

O novo sistema jurisdicional comunitário prevê a atribuição de novas competências ao Tribunal de Justiça, ao TPI e às câmaras jurisdicionais, tornando o sistema mais complexo e menos eficaz, pelo facto, por exemplo, de a repartição de competências entre as diversas instâncias não ter sido claramente definida no Estatuto do Tribunal de Justiça, correndo-se aqui até o risco de pôr em causa a unidade e coerência do direito comunitário e a protecção jurisdicional efectiva dos direitos e interesses das pessoas.

Ao primeiro olhar, o sistema agora aprovado parece satisfatório na medida em que procede a uma reforma importante, mas, à segunda vista, levanta uma série de dúvidas no que diz respeito à repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI. É precisamente esta questão que iremos analisar ao longo deste estudo, apontando algumas das dificuldades suscitadas, nomeadamente nas matérias que foram transferidas da competência do Tribunal de Justiça para a do TPI, e quanto à possibilidade deste último apreciar certas questões prejudiciais. Também não deixaremos de apontar algumas soluções que consideramos adequadas e possíveis.

No contexto, apresentaremos as alterações introduzidas ao nível da organização judiciária e analisaremos as competências do TPI e do Tribunal de Justiça, as competências das câmaras jurisdicionais, a

² Artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE. Ver Fausto de Quadros e Ana Maria Guerra Martins, *Contencioso Comunitário*, Almedina, 2002, pp. 104 e segs.

transferência dos recursos directos, os critérios de repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI, e o tratamento da questão prejudicial.

1. A NOVA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA COMUNITÁRIA

O Tratado de Nice efectua importantes alterações ao nível da organização judiciária comunitária³. O Tribunal de Justiça, composto por um juiz por Estado-membro, e assistido por oito advogados-gerais, nomeados de comum acordo pelos Estados-membros por um período de seis anos, desempenha duas funções principais: a de verificar a compatibilidade com o Tratado da União Europeia dos actos das instituições europeias e dos Governos, e a de se pronunciar, a pedido de um tribunal nacional, sobre a interpretação ou validade das disposições do direito comunitário.

O Tribunal de Justiça é assistido por um Tribunal de Primeira Instância, instituído em 1989, com competência para “conhecer dos recursos referidos nos artigos 230.º, 232.º, 235.º, 236.º e 238.º, à excepção dos atribuídos a uma câmara jurisdicional e dos que o Estatuto reservar para o Tribunal de Justiça”, conforme dispõe o artigo 225.º, n.º 1, do Tratado das Comunidades Europeias (em diante Tratado CE).

O TPI é composto por, pelo menos, um juiz por Estado-membro, sendo o número de juízes a definir pelo Estatuto do Tribunal de Justiça, conforme prevê o artigo 224.º do Tratado CE. Esta disposição permi-

³ Dámaso Ruiz-Jarabo, *El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza*, Gaceta jurídica de la Unión Europea, Madrid, [n.º] 212, Marzo-Abril 2001, pp. 4 e segs.

⁴ João Motas de Campos é da opinião de “o aumento do número de juízes e de advogados-gerais, matéria sobre que o Conselho está habilitado a deliberar, é uma solução que tem os seus limites e que, não sendo a única, também não era necessariamente a mais adequada; até porque muitos dos casos submetidos à Justiça Comunitária (especialmente aqueles em que são partes os particulares – pessoas singulares ou colectivas e, designadamente, os funcionários comunitários) não têm importância que justifique que deles se ocupe, salvo para os julgar em eventual recurso limitado a questões de direito, a suprema instância jurisdicional da Comunidade”. João Motas de Campos, *Manual de Direito Comunitário*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 183.

te aumentar o número de juízes do TPI⁴ para fazer face ao acréscimo de processos e à extensão das suas competências jurisdicionais, sem ter que alterar as disposições do Tratado. Contudo, o Tratado de Nice admite que as competências do TPI e do Tribunal de Justiça estejam sujeitas a ajustamentos pelo próprio Estatuto do Tribunal de Justiça.

As alterações produzidas pelo Tratado de Nice pretendem introduzir uma maior flexibilidade ao nível da adaptação do Estatuto do Tribunal de Justiça, que poderá ser alterado pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada e não por unanimidade, a pedido do próprio Tribunal ou da Comissão.

No que se refere aos Regulamentos de Processo do Tribunal de Justiça⁵ e do Tribunal de Primeira Instância⁶, estes podem ser modificados pelos próprios tribunais, mas devem ser aprovados pelo Conselho por maioria qualificada e não mais por unanimidade⁷. Essas regras processuais assumem uma importância fundamental para manter a eficácia de todo o sistema jurisdicional e uma certa coerência na jurisprudência comunitária.

Quanto ao funcionamento do Tribunal de Justiça, a nova redacção do artigo 221.º do Tratado CE altera as disposições relativas ao seu modo de funcionamento. O Tribunal passa a reunir-se em secções, em grande secção ou em pleno, nos casos previstos no artigo 16.º do novo Estatuto do Tribunal de Justiça. De salientar ainda que, de acordo com o segundo parágrafo do artigo 221.º do Tratado CE, o Tribunal de Justiça reúne-se em secções de três ou cinco juízes, em grande secção de onze juízes, entre os quais o Presidente do Tribunal e os Presidentes das secções de cinco juízes, sempre que um Estado-membro ou uma Instituição comunitária o solicite⁸, e também em pleno, quando considerar uma causa de excepcional importância. De entre as diversas formas de funcionamento, a secção constitui o modo normal de reunião do Tribunal.

⁵ Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19 de Junho de 1991.

⁶ Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 2 de Maio de 1991.

⁷ Artigos 223.º e 224.º do Tratado CE.

⁸ A composição da grande secção pode originar alguma dificuldade na medida em que cria uma forma de hierarquização entre os juízes.

O pleno reúne-se apenas todas as vezes que o Tribunal de Justiça seja chamado a aplicar certas disposições do Tratado. Trata-se, em primeiro lugar, do caso em que o Tribunal de Justiça pode, a pedido do Parlamento Europeu, demitir o Provedor de Justiça sempre que este não exerça as suas funções ou haja cometido uma falta grave⁹. Em segundo lugar, o Tribunal pode, a pedido do Conselho ou da Comissão, “ordenar a demissão compulsiva de um membro da Comissão, nos termos do artigo 216.º, ou a perda do seu direito a pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam”¹⁰. Em terceiro lugar, o Tribunal tem a faculdade, a pedido do Conselho ou da Comissão, de demitir um membro da Comissão que deixe de preencher os requisitos necessários para o exercício das suas funções ou tenha cometido falta grave¹¹. Em quarto lugar, o Tribunal poderá ainda afastar os membros do Tribunal de Contas das suas funções ou privá-los do direito a pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam, se verificar que deixaram de corresponder às condições exigidas ou de cumprir os deveres decorrentes do cargo¹². Em todas estas situações, o Tribunal só deliberará validamente com número ímpar de juízes. E as deliberações do tribunal pleno só serão válidas se estiverem presentes os onze juízes, enquanto que as deliberações da grande secção devem contar com a presença de nove juízes, e as deliberações das secções compostas de três ou cinco juízes necessitam de três juízes¹³.

No que se refere à eleição dos presidentes de secções, os juízes designam entre si os presidentes das secções. Os presidentes das secções de cinco juízes são eleitos por três anos, podendo ser reeleitos uma vez. Os advogados-gerais não participam na eleição, apesar de serem também membros do Tribunal. Mas, a partir do momento em que os presidentes dirigem as audiências e deliberações em que participam os advogados-gerais, estes mesmos deveriam participar na eleição dos presidentes como simples eleitores ainda que sem poderem ser eleitos¹⁴.

⁹ Artigo 195.º, n.º 2, do Tratado CE.

¹⁰ Artigo 213.º, n.º 2, do Tratado CE.

¹¹ Artigo 216.º do Tratado CE.

¹² Artigo 247.º, n.º 7, do Tratado CE.

¹³ Artigo 17.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

¹⁴ Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, *Relatório sobre alguns aspectos relativos à aplicação do Tratado sobre a União Europeia*, 1995.

A função dos advogados-gerais não deixa de ser importante pelo facto de terem por obrigação apresentar conclusões gerais sobre os casos nos quais o Estatuto do Tribunal de Justiça o considere indispensável. No entanto, de acordo com o último parágrafo do artigo 20.º do novo Estatuto, sempre que o Tribunal entender não haver uma questão de direito nova, pode, após ter ouvido o advogado-geral, decidir que a causa seja julgada sem apresentação das conclusões deste. Nos outros casos, o advogado-geral tem de ser ouvido.

Sobre esta questão, importa referir que o artigo 222.º, n.º 2, do Tratado CE comete ao Estatuto do Tribunal de Justiça a determinação das causas que requerem conclusões fundamentadas do advogado-geral. Os advogados-gerais deixam assim de apresentar conclusões sobre todos os casos, e não apenas quando o Tribunal de Justiça considerar que o caso não levanta questões de direito novas (artigo 222.º do Tratado CE e artigo 20.º, parágrafo 5 do Estatuto do Tribunal), o que obriga a reenviar a decisão para a sua apreciação colegial.

Esta disposição levanta, contudo, algumas dúvidas, na medida em que viola o princípio processual de que os acórdãos devem ser proferidos após terem sido ouvidas as conclusões do advogado-geral. A dispensa de intervenção obrigatória do advogado-geral permite, de facto, uma economia considerável de tempo e de meios no funcionamento do Tribunal de Justiça, mas, por outro lado, não garante uma boa decisão do juiz.

A razão principal que motivou a eliminação da obrigatoriedade das conclusões do advogado-geral prende-se com a tentativa de acelerar o processo. Só que, na verdade, as conclusões não têm necessariamente por efeito alargar a duração do processo uma vez que, em muitos casos, o juiz, para elaborar o seu acórdão, fundamenta-se nas conclusões do advogado-geral, o que, afinal, encurta o tempo de decisão e concorre para que os acórdãos sejam bem fundamentados.

Em vez de uma tal medida, poder-se-ia ter fixado critérios objectivos permitindo identificar os casos em que é exigido a apresentação de conclusões fundamentadas, ou então deixar aos advogados-gerais a faculdade de determinar onde não são exigidas tais conclusões, ou ainda atribuir aos juízes a liberdade de requerer conclusões quando julgem que elas são necessárias para a solução do litígio.

O Estatuto do Tribunal optou por uma outra via, prevendo no artigo

20.º que, “quando considerar que não se suscita questão de direito nova, o Tribunal pode, ouvindo o advogado-geral, decidir que a causa seja julgada sem conclusões do advogado-geral”. As conclusões são assim facultativas a não ser que surja uma questão de direito nova, ou uma noção jurídica indeterminada susceptível de originar várias interpretações. Esta regra foi adoptada sem que os advogados-gerais tenham sido consultados, confirmando, uma vez mais, o carácter subsidiário da sua função, relegados para um papel secundário, para um cargo de funcionário de serviço, de investigador ou de documentalista.

Como outra alteração importante adoptada pelo Tratado de Nice avulta a modificação do artigo 220.º do Tratado CE que visa associar o TPI à missão fundamental de garantir “o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente tratado” e de repartir as competências entre os dois tribunais.

A nova repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI consagrada no artigo 225.º do Tratado CE parece atribuir a este último uma competência geral para conhecer em primeira instância dos recursos directos, à excepção daqueles atribuídos à competência de uma câmara jurisdicional, dos recursos por omissão dirigidos contra os Estados-membros, e aqueles que o Estatuto reserva à competência do Tribunal de Justiça. O mesmo artigo dispõe que o Estatuto pode prever que o TPI seja competente para outras categorias de recursos, sem nada especificar sobre os tipos destes. Em relação a esta questão, o artigo 51.º do Estatuto do Tribunal dispõe que, “em derrogação da regra enunciada no n.º 1 do artigo 225.º do Tratado CE (...), são da competência do Tribunal de Justiça as acções propostas e os recursos interpostos pelos Estados-membros, pelas Instituições das Comunidades e pelo Banco Central Europeu”. Resulta destas disposições alguma confusão do ponto de vista da técnica legislativa, que não contribui seguramente para uma repartição equilibrada das competências, na medida em que o artigo 51.º derroga o estabelecido no 225.º.

Uma vez ajustada a questão da repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI, o legislador comunitário entendeu criar câmaras jurisdicionais para apreciar em primeira instância determinadas categorias de acções em domínios específicos e fazer face ao aumento regular de processos. O novo artigo 225.º-A do TCE estabelece que “o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e

após consulta ao Parlamento Europeu e ao Tribunal de Justiça, ou a pedido do Tribunal de Justiça e após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, pode criar câmaras jurisdicionais encarregadas de conhecer em primeira instância certas categorias de recursos, em matérias específicas”.

Prevê-se, portanto, uma ligação das câmaras jurisdicionais ao TPI, considerando que as câmaras fazem parte integrante do órgão jurisdicional e participam plenamente no poder de decisão judiciário, apesar de beneficiarem de uma total independência nas matérias da sua competência específica.

Essa independência traduz-se na faculdade de tomar decisões sobre os assuntos que lhes dizem respeito. Isto não invalida o facto de as decisões poderem ser objecto de recurso para o TPI, conforme a nova redacção do artigo 225.º, n.º 2, e o novo artigo 225.º-A do Tratado CE. É o caso, por exemplo, das decisões que as câmaras jurisdicionais podem adoptar em matéria de propriedade industrial¹⁵ e que são susceptíveis de serem reapreciadas pelo Tribunal de Justiça¹⁶. O Tratado de Nice prevê efectivamente que as decisões proferidas pelas câmaras jurisdicionais sejam objecto de recurso para o TPI ou eventualmente reapreciadas a título excepcional pelo Tribunal de Justiça caso exista um risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário¹⁷.

O Tratado de Nice procede a uma verdadeira reorganização do sistema jurisdicional comunitário, redefinindo as competências do Tribu-

¹⁵ O artigo 229.º – A do Tratado CE prevê que “sem prejuízo das restantes disposições do presente Tratado, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, pode aprovar disposições destinadas a atribuir ao Tribunal de Justiça, na medida determinada pelo Conselho, competência para decidir sobre litígios ligados à aplicação dos actos adoptados com base no presente Tratado que criem títulos comunitários de propriedade industrial. O Conselho recomendará a adopção dessas disposições pelos Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais”. Este novo artigo permite ao Conselho, deliberando por unanimidade, atribuir ao Tribunal de Justiça competência para apreciar os litígios relativos à propriedade industrial. Tal disposição visa essencialmente os contenciosos entre particulares ligados à aplicação dos actos adoptados com base no Tratado que criem títulos comunitários de propriedade industrial. Esta decisão do Conselho apenas entrará em vigor após a sua adopção pelos Estados-membros.

¹⁶ Artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado CE.

¹⁷ Artigo 225.º, n.º 2, do Tratado CE.

nal de Justiça e do TPI, e atribuindo competências às novas câmaras jurisdicionais.

O Tribunal de Justiça e o TPI passam a ser os guardiões da ordem jurídica comunitária, conforme as competências previstas no Tratado de Nice e nos Estatutos de Regulamento dos respectivos tribunais, na medida em que participam activamente na consolidação da ordem jurídica comunitária e na afirmação da primazia do direito comunitário sobre o direito dos Estados-membros.

Para manter a eficácia e a viabilidade do sistema foi necessário proceder a importantes alterações ao nível do funcionamento do sistema jurisdicional¹⁸ e reforçar, em particular, as competências dos órgãos jurisdicionais.

2. A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DO SISTEMA COMUNITÁRIO

2.1. As competências gerais do Tribunal de Justiça

Ao Tribunal de Justiça foram atribuídas competências consultiva e contenciosa.

No âmbito da sua competência consultiva, o Tribunal de Justiça pode ser solicitado, pelos tribunais nacionais, a interpretar o direito comunitário ou apreciar a validade dos actos das instituições comunitárias. Esta competência assenta na relação entre a jurisdição comunitária e as jurisdições nacionais.

Sempre que o juiz nacional tenha dúvidas sobre a interpretação de uma norma comunitária ou a validade do acto comunitário num caso apresentado por um dos demandantes, compete ao juiz comunitário decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação da norma ou a validade do acto comunitário.

¹⁸ Carlos Botelho Moniz (responsável pelo grupo de trabalho), Andreia Soares, Maria João Ferreira, Eduardo Henriques, Miguel Fontoura, *O Tratado de Nice e o futuro da União Europeia*, Estudo elaborado a solicitação da Assembleia da República, Lisboa, 31 de Julho de 2001, pp. 57-59.

Cabe, em seguida, aos juízes nacionais aplicar o direito comunitário conforme resulta da sua interpretação pelo juiz comunitário.

Em todo o caso, os tribunais nacionais – em última instância – são obrigados a solicitar ao TJ que lhes forneça a correcta interpretação da norma comunitária ou que se pronuncie sobre a validade do acto comunitário¹⁹. Após se ter pronunciado, a decisão do TJ é vinculativa para o juiz nacional que solicitou a questão prejudicial de interpretação ou de apreciação de validade (cf. o artigo 234.º do Tratado CE). A função das jurisdições nacionais é garantir a unidade e coerência na aplicação do direito comunitário em todo o espaço europeu, como tribunais comuns da ordem jurídica comunitária.

A competência contenciosa exerce-a o Tribunal de Justiça que, nos termos do artigo 220.º do Tratado CE, deve garantir «o respeito do direito na interpretação e aplicação» dos Tratados e a salvaguarda da ordem jurídica comunitária.

No âmbito desta competência, o Tribunal de Justiça pode, a pedido da Comissão, de um Estado-membro, do Conselho de Administração do Banco Europeu de Investimento ou do Conselho do Banco Central Europeu, julgar uma acção por incumprimento e a violação por parte de um Estado-membro das obrigações decorrentes do direito comunitário²⁰. O Tribunal de Justiça garante assim, através da acção por incumprimento, uma aplicação uniforme do direito comunitário.

Também ao Tribunal de Justiça pode ser solicitada a resolução, no âmbito de um recurso de anulação ou recurso por omissão, de conflitos de competência entre as Instituições Comunitárias ou ainda para controlar a conformidade dos actos ou das abstenções destas últimas em relação às obrigações constantes dos Tratados – artigos 230.º e 232.º do Tratado CE – e aos princípios gerais de direito comunitário.

O Tribunal de Justiça, no uso das suas competências, detém, por exemplo, toda a legitimidade para apreciar a legalidade dos actos administrativos praticados pelas Instituições Comunitárias ou conhe-

¹⁹ É de notar que 80% das questões prejudiciais emanam de jurisdições que não são jurisdições nacionais supremas, Relatório O. DUE sobre o futuro do sistema jurisdicional da União Europeia, enviado para o Conselho em 10 de Maio de 1999, II.A.1.a.

²⁰ Artigos 226.º a 228.º, 237.º, a), 88.º, n.º 2, e 292.º do Tratado CE.

cer ainda dos litígios que as opõem aos seus funcionários e agentes²¹.

Finalmente, o Tribunal de Justiça detém competência para julgar certos comportamentos dos operadores do Mercado Comum²², aplicar sanções pecuniárias²³, decidir da responsabilidade extracontratual da Comunidade nos termos dos artigos 235.º e 288.º do Tratado CE, conhecer das questões aduaneiras ou fiscais decorrentes da aplicação das disposições dos Tratados ou do direito derivado, e ainda apreciar os litígios que lhe são submetidos, quer em virtude de uma cláusula compromissória constante de um contrato de direito público ou de direito privado, quer por força de um acto unilateral ou de uma convenção concluída pela Comunidade²⁴.

2.2. O Tribunal de Justiça como guardião da unidade e coerência do direito comunitário

Como guardião da unidade e da coerência do direito comunitário, ao Tribunal de Justiça cabe a função essencial de garantir a interpretação e aplicação uniforme das regras de direito comunitário, através, entre outros, do mecanismo do reenvio prejudicial.

Hoje, esta competência em matéria de questões prejudiciais é partilhada com o TPI, que passa a conhecer de certas questões prejudiciais, pois o artigo 225.º do Tratado CE considera que o TPI é competente para conhecer das matérias específicas fixadas pelo Estatuto do Tribunal. Deste modo, o TPI passa igualmente a assumir igualmente a função de guardião da unidade e da coerência do direito comunitário.

O Tribunal de Justiça não deixa contudo de exercer a função essencial de supremo tribunal da União Europeia e de tribunal constitucional do direito comunitário, uma vez que se assume como o guardião da unidade e coerência do direito comunitário²⁵. O Tribunal de Justiça, situado no topo da organização judiciária como supremo tribunal da União Europeia, exerce uma competência exclusiva em certas matérias

²¹ Cf. os artigos 225.º, n.º 1, 230.º, 232.º, 236.º e 241.º do Tratado CE.

²² Cf., por exemplo, os artigos 81.º e 82.º do Tratado CE.

²³ Artigos 228.º, n.º 2, e 229.º do Tratado CE.

²⁴ Artigos 238.º e 239.º do Tratado CE.

²⁵ V. artigo 62.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

fundamentais para a ordem jurídica comunitária.

Daí poder concluir-se que o Tribunal de Justiça exerce verdadeiras funções constitucionais no que se refere ao poder de controlo da unidade e coerência do direito comunitário, à repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-membros, à apreciação das disposições dos Tratados, à definição e salvaguarda dos princípios gerais da ordem jurídica comunitária, ao controlo da constitucionalidade do direito comunitário, à salvaguarda do equilíbrio institucional, ao controlo da constitucionalidade das convenções celebradas pela União Europeia e à protecção dos direitos fundamentais²⁶.

Saliente-se, especialmente, a extensão das competências do Tribunal de Justiça em certos domínios. Por exemplo, o artigo 46.º, al. e), do Tratado CE confere-lhe a faculdade de se pronunciar sobre o conteúdo do artigo 7.º do Tratado CE, isto é, sobre a suspensão de alguns direitos decorrentes do Tratado CE em relação a um Estado-membro que tenha cometido uma violação grave e persistente dos princípios previstos no artigo 6.º, n.º 1, relativos à liberdade, democracia, direitos do Homem e liberdades fundamentais. O Tribunal pode aqui pronunciar-se, a pedido do Estado-membro em questão, no prazo de um mês a contar da data da constatação por parte do Conselho, sobre a existência de um risco de violação grave do direito comunitário.

3. AS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

3.1. O TPI como juiz de direito comum

O legislador comunitário entendeu reforçar a competência do TPI para permitir que o TJ concentre a sua actividade na função essencial de assegurar a interpretação uniforme do direito comunitário²⁷ e controlar o respeito do mesmo por parte das instituições comunitárias e dos

²⁶ Dámaso Ruiz Jarabo, « La réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future », *Revue trimestrielle de droit européen*, Paris, a.37, n.º 4, oct.-déc. 2001, p. 723.

²⁷ Artigos 220.º e 234.º Tratado CE.

Estados-membros.

Tal como já foi referido, o TPI apresenta-se hoje como uma jurisdição de direito comum com competência para julgar os recursos directos e certas matérias específicas.

Várias matérias específicas – para além do contencioso da função pública – transitaram para a competência do TPI, como o contencioso da propriedade intelectual, as matérias referentes ao terceiro pilar e ao título IV do Tratado CE ou o contencioso da concorrência.

O TPI detém hoje competência para conhecer em primeira instância dos recursos referidos nos artigos 230.º, 232.º, 235.º, 236.º, 238.º do Tratado CE, com excepção dos atribuídos a uma câmara jurisdicional e dos que o Estatuto reservar ao Tribunal de Justiça²⁸. Neste sentido, o TPI apresenta-se como uma jurisdição de direito comum para o conjunto das acções directas – recursos de anulação (artigo 230.º), as acções por omissão (artigo 232.º), as acções de indemnização, por responsabilidade extracontratual da Comunidade Europeia (artigo 235.º), o contencioso da função pública europeia (artigo 236.º), e o contencioso relativo aos contratos celebrados pela União, em virtude de cláusulas compromissórias atributivas de competência (artigo 238.º). O TPI só não será competente no caso de a competência em causa ser atribuída a uma câmara jurisdicional ou ao Tribunal de Justiça²⁹.

O TPI pode perfeitamente conhecer dos recursos interpostos contra as decisões das câmaras jurisdicionais, as quais, em casos excepcionais, constituirão objecto de um recurso directo para o Tribunal de Justiça. O TPI tem, de facto, competência para “conhecer dos recursos interpostos contra as decisões das câmaras jurisdicionais criadas nos termos do artigo 225.º-A do Tratado”, as quais estão “encarregadas de conhecer em primeira instância certas categorias de recursos em matérias específicas”. E é encarado como uma jurisdição de direito comum com competência para apreciar diversas categorias de recursos directos, mas também, como veremos adiante, certas questões prejudiciais e matérias específicas da sua competência. Tal não significa que as decisões do TPI não sejam eventualmente objecto de recurso para o Tribunal de Justiça. Este último tem efectivamente toda a competência para, nalguns casos,

²⁸ Artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE.

²⁹ Paula Vaz Freire, *Os Novos Passos da Integração Europeia*, VISLIS, 2002, p. 145

reapreciar as decisões do TPI, limitadas às questões de direito.

3.2. O funcionamento do TPI com um juiz singular

3.2.1. A competência do juiz singular

Tal como resulta do Tratado de Nice, o TPI pode funcionar por secções, compostas por três ou cinco juízes, sendo a composição das secções e a distribuição das causas fixadas pelo Regulamento de Processo.

O TPI, conforme já mencionado, reunir-se-á e deliberará em grande secção, de acordo com o estatuído no Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, ou em sessão plenária, ou funcionará, por último, com juiz singular³⁰.

A possibilidade de o TPI funcionar com juiz singular foi implementada para fazer face ao excesso de processos que congestionam os tribunais comunitários³¹. O artigo 14.º do Regulamento de Processo do TPI prevê, mais concretamente, que as causas atribuídas a uma secção de três juízes podem ser julgadas por um juiz relator que decide como juiz singular. O juiz singular passa a ser o juiz relator da causa, nas secções de três juízes.

A atribuição de uma causa a um juiz singular deve ser decidida por unanimidade pelos três juízes da secção após as partes terem sido ouvidas. Mas se um Estado-membro ou uma instituição comunitária parte no processo se opuser à constituição de um juiz singular, o caso é então julgado pela secção de três juízes, na qual faz também parte o juiz singular.

Na realidade, o juiz singular só pode decidir nos três casos especificamente previstos no artigo 14.º, n.º 2, al. 1, do Regulamento de Processo do TPI.

Em primeiro lugar, ele intervém nos casos de litígios entre a União

³⁰ Artigo 50.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça.

³¹ Este novo sistema do juiz único ou singular resulta de uma decisão do Conselho de 26 de Abril de 1999 que vem alterar o Regulamento de Processo do TPI. Em 17 de Maio de 1999 o TPI procedeu às alterações necessárias do Regulamento para introduzir um tal sistema.

Europeia e os seus funcionários³².

Em segundo lugar, julga os recursos directos introduzidos pelas pessoas singulares ou colectivas contra as decisões do Parlamento Europeu, Conselho, Comissão ou Banco Central Europeu³³.

Em terceiro lugar, aprecia os casos em que o TPI é competente para julgar o contencioso relativo aos contratos celebrados pela União Europeia com base numa cláusula compromissória atributiva de competência³⁴. A competência atribuída ao juiz singular apresenta contudo algumas limitações, que não podemos deixar de referir.

3.2.2. As competências limitadas do juiz singular

Há casos em que o juiz singular está proibido de julgar. O artigo 14.º, n.º 2, al. 2, do Regulamento de Processo do TPI contempla precisamente uma série de hipóteses em que o juiz singular não está autorizado a julgar. Trata-se dos casos relativos à legalidade de um acto genérico, à implementação das regras de concorrência e de controlo das concentrações, às regras relativas aos auxílios públicos, às medidas de defesa comercial e à organização comum dos mercados agrícolas, e os casos que dizem respeito aos recursos dirigidos contra o Instituto de Harmonização do Mercado Interno (marcas e patentes, desenhos e modelos) e contra o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais³⁵. O mesmo acontece com o direito de acesso dos cidadãos aos documentos detidos pelas instituições comunitárias³⁶.

Esses casos não podem ser julgados por um juiz singular dada a importância que revestem essas questões para a União Europeia, o que

³² Artigo 236.º do Tratado CE.

³³ Artigos 230.º, 232.º e 235.º do Tratado CE.

³⁴ Artigo 238.º do Tratado CE.

³⁵ Artigo 63.º do Regulamento n.º 40/94 do Conselho de 20 de Dezembro de 1993 sobre a marca comunitária e JOCE L, 11, de 14 de Janeiro de 1994, p. 1, e o artigo 130 do Regulamento de Processo do TPI, tal como alterado a 6 de Julho de 1995 (JOCE L, 172, de 22 de Julho de 1995, p. 3).

³⁶ D.M. Curtin, «Citizens fundamental right of access to EU information : An evolving digital passepartout?», *Common Market Law Review*, 37, 2000, pp. 7-41, Paolo Mengozzi, «Le Tribunal de première instance des Communautés européennes et la protection juridique des particuliers», *Il diritto dell'Unione Europea*, v. 4, 1999, pp. 181-205.

limita obviamente a função do juiz singular e põe em causa a sua institucionalização.

Na prática, a função do juiz singular tem uma eficácia limitada na medida em que, por exemplo, é incompetente para julgar os litígios relativos ao direito da concorrência, auxílios públicos e controlo das situações de monopólio. Tais domínios não fazem parte integrante da competência *rationae materiae* do juiz singular.

Além disso, o funcionamento do TPI com um juiz singular está subordinado à vontade de um Estado-membro ou de uma instituição comunitária, que podem perfeitamente recusar a implementação de um tal sistema.

A sua eficácia será também reduzida pela circunstância de a decisão de atribuir uma causa a um só juiz ter de ser tomada por unanimidade da secção, o que obriga os juízes, antes de votar, a ter conhecimento do caso para saber se devem ou não devolvê-lo ao juiz singular. Toda a secção acaba por apreciar, pelo menos parcialmente, o caso em questão antes de o transferir para o juiz singular. Um tal sistema não permite diminuir a duração dos processos no TPI.

Nalguns casos, assistir-se-á até a uma dilação do prazo do processo. Porque se o juiz singular decidir reenviar o caso para a secção, considerando que não estão reunidas as condições para que possa decidir, a causa acaba por não ser julgada num prazo razoável.

Uma das outras lacunas do sistema do juiz singular advém do facto de, no momento de o juiz se pronunciar individualmente sobre a causa, não existir a possibilidade de discussão entre o próprio juiz singular e os outros juízes, violando-se assim o princípio da colegialidade que permitiria promover uma comparação entre os diversos sistemas jurídicos nacionais, de modo a evitar uma identificação ou redução a um deles³⁷. Trata-se aqui de evitar que o juiz singular adopte decisões contrárias à jurisprudência estabelecida pelo TPI.

A jurisdição singular surge como uma solução que não contribui para um melhoramento do sistema jurisdicional comunitário. A possi-

³⁷ Rodolphe Muñoz, « Le système de juge unique pour le règlement d'un problème multiple : l'encombrement de la Cour de Justice des Communautés Européennes et du Tribunal de Première Instance », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 444, Janeiro, 2001, p. 63.

bilidade para o TPI de funcionar com juiz singular perdeu aliás todo o seu interesse, uma vez que estão a ser criadas câmaras jurisdicionais ou tribunais especializados para resolver muito dos conflitos.

3.3. O recurso das decisões do TPI para o Tribunal de Justiça

As decisões proferidas pelo TPI são susceptíveis de serem apreciadas pelo Tribunal de Justiça através da interposição de um recurso. O artigo 225.º do Tratado CE prevê que as decisões do TPI possam ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito, nas condições previstas pelo Estatuto do Tribunal. As decisões do TPI admitem recurso para o Tribunal de Justiça, de acordo com o disposto no respectivo Estatuto.

Por força do artigo 49.º do Estatuto, «pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça das decisões do TPI que ponham termo à instância, bem como das decisões que apenas se pronunciem parcialmente sobre o mérito da causa, ou que ponham termo a um incidente processual relativo a uma excepção de incompetência ou de inadmissibilidade. O recurso deve ser interposto no prazo de dois meses a contar da notificação da decisão impugnada».

Também, em virtude do artigo 50.º do Estatuto, pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça do indeferimento pelo TPI de um pedido de uma intervenção em processo pendente e das decisões do TPI tomadas ao abrigo do disposto nos artigos 242.º ou 243.º ou no quarto parágrafo, do artigo 256.º do Tratado CE.

Tem legitimidade para recorrer, segundo o art.º 49.º do Estatuto, qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida. Todavia, as partes intervenientes que não sejam os Estados-membros e as Instituições da Comunidade só podem recorrer se a decisão do TPI as afectar directamente. Com excepção dos litígios entre a Comunidade e os seus agentes, este recurso pode igualmente ser interposto pelos Estados-membros e Instituições das Comunidades que tenham intervindo no litígio perante o TPI.

E mesmo quando as partes no processo perante o TPI tenham acatado o acórdão proferido por este último, os recorrentes privilegiados podem sempre recorrer para o Tribunal de Justiça, a fim de preservar a

coerência da jurisprudência ou requerer a sua uniformização.

Em todo o caso, os recorrentes devem apresentar uma petição ao Tribunal de Justiça nos termos previstos no Estatuto, isto é, no prazo de dois meses a contar da notificação da decisão impugnada (art.º 49.º do Estatuto) – prazo apenas de duas semanas no caso de recurso do indeferimento do pedido de intervenção (art. 50.º, primeiro parágrafo, do Estatuto).

Pode ser assim interposto recurso para o Tribunal de Justiça das decisões do TPI que ponham termo à instância, bem como das decisões que apenas se pronunciem parcialmente sobre o mérito da causa ou que ponham termo a um incidente processual relativo a uma excepção de incompetência ou inadmissibilidade (art.º 49.º do Estatuto do Tribunal).

Na sua petição, o recorrente deverá especificar o objecto do recurso, pedindo a anulação total ou parcial da decisão do TPI, o provimento, no todo ou em parte, dos pedidos que tenham sido apresentados no tribunal «a quo», não sendo permitido, pois, formular pedidos novos ou modificar o objecto do litígio tal como foi apresentado ao TPI³⁸.

Resulta dos artigos 225.º do Tratado CE e 51.º, n.º 1, do Estatuto do Tribunal de Justiça que o recurso se há-de limitar às questões de direito, ter por fundamento a incompetência do TPI, irregularidades processuais que prejudiquem os interesses do recorrente, bem como a violação do direito comunitário. Esses são os fundamentos do recurso passíveis de serem invocados pelo recorrente.

Uma vez que o TPI apurou e apreciou os factos³⁹, o Tribunal de Justiça não pode reapreciá-los, devendo aceitá-los tal como apurados pelo Tribunal *a quo*⁴⁰. No entanto, o Tribunal de Justiça não deixa de exercer um controlo sobre a qualificação jurídica desses factos se, na obtenção das provas, for violada uma disposição ou um princípio geral de direito comunitário ou se for efectuado uma apreciação errada dos elementos de prova.

Conforme dispõe o artigo 225.º do Tratado CE, mesmo que o TPI

³⁸ Artigo 113.º do Regulamento do Tribunal.

³⁹ O TPI é o único competente para apurar e apreciar a matéria de facto a partir dos elementos de prova disponíveis.

⁴⁰ Artigo 112.º, n.º 1, al. c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

tenha apreciado os factos, o Tribunal de Justiça pode sempre exercer a fiscalização da qualificação jurídica dos mesmos e das consequências jurídicas que deles resultam.

Também no momento de apreciar o pedido de revisão da decisão adoptada em primeira instância, o Tribunal de Justiça não se deve limitar a reproduzir textualmente os fundamentos e os argumentos apresentados. Há-de analisar essencialmente os fundamentos que constituem uma violação das regras de direito.

Tal como resulta dos artigos 113.º, n.º 2, e 116.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, não podem ser apresentados no recurso para o Tribunal de Justiça fundamentos novos (que não tenham sido anteriormente apreciados pelo TPI). O Tribunal de Justiça encontra-se assim limitado aos fundamentos apresentados ao TPI, não podendo modificar o objecto inicial do litígio.

Tendo o TPI violado o direito comunitário ao rejeitar, por exemplo, os fundamentos e os argumentos do recorrente, essas questões deverão ser novamente discutidas em sede de recurso de anulação.

Na fase final do julgamento do recurso, após a apresentação dos articulados e do relatório do juiz-relator, se o recurso não for julgado inadmissível, o Tribunal, ouvido o advogado-geral e as partes, pode decidir prescindir da fase oral do processo, salvo se uma das partes apresentar um pedido justificativo das razões por que entende dever ser ouvida em audiência (artigos 120.º e 121.º). Com ou sem fase oral, o Tribunal aprecia o recurso, julgando-o procedente ou improcedente, decidindo finalmente sobre as custas (artigo 122.º).

3.4. A competência do TPI em matéria prejudicial

3.4.1. A articulação entre o Tribunal de Justiça e o TPI

O Tratado de Nice procede a uma transferência das questões prejudiciais do Tribunal de Justiça para o TPI, prevendo assim que este intervenha no mecanismo do reenvio prejudicial, em certas matérias específicas, que não vêm, aliás, previstas no Estatuto do Tribunal de Justiça.

O Tratado de Nice atribui ao TPI, tal como ao Tribunal de Justiça, competência para garantir «o respeito do direito na interpretação e

aplicação do presente Tratado»⁴¹. O Tratado admite que o TPI aprecie igualmente as questões prejudiciais que lhe sejam submetidas por força do artigo 234.º do Tratado CE⁴², em matérias específicas determinadas pelo Estatuto do Tribunal. O Tratado prevê igualmente que as decisões proferidas sejam excepcionalmente objecto de recurso para o Tribunal de Justiça no caso de estar em causa a unidade ou a coerência do direito comunitário⁴³.

O facto de o Tratado de Nice introduzir a possibilidade do TPI conhecer das questões prejudiciais formuladas pelos tribunais nacionais, em matérias fixadas pelo Estatuto, faz com que o Tribunal de Justiça perca a exclusividade em matéria de interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário. O Tribunal de Justiça deixa assim de apreciar todos os processos de reenvio prejudicial⁴⁴.

Tal não impede que as decisões do TPI sobre questões prejudiciais sejam excepcionalmente reapreciadas pelo Tribunal de Justiça estando em causa uma decisão de princípio, susceptível de afectar a unidade e coerência do direito comunitário. O último parágrafo do artigo 225.º, n.º 3, do TCE aponta precisamente no sentido de o Tribunal de Justiça poder reapreciar as decisões prejudiciais proferidas pelo TPI.

O TPI acaba, nestes termos, por assumir a função de um tribunal constitucional no ordenamento jurídico comunitário, através do artigo 220.º do Tratado CE que dispõe que o TPI garanta «o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado». Resulta, pois, do artigo 220.º que o direito comunitário não é definido apenas pelo Tribunal de Justiça, mas também pelo TPI que, associado ao Tribunal de Justiça,

⁴¹ Artigo 220.º do Tratado CE.

⁴² O processo do reenvio prejudicial, baseado no artigo 234.º do Tratado, permite a qualquer órgão jurisdicional de um Estado-membro ao qual tenha sido submetida uma questão sobre a aplicação do direito comunitário, de suscitar perante o Tribunal de Justiça uma questão de interpretação do direito em causa para resolver o litígio. O reenvio dessa questão prejudicial é obrigatório, salvo no caso de a questão não ser considerada pertinente ou a disposição comunitária já ter sido objecto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou ainda a aplicação do direito comunitário não levantar qualquer dúvida.

⁴³ Artigos 225.º, n.º 3, do Tratado CE e 62.º do Estatuto.

⁴⁴ Olivier Dubos, «Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le traité de Nice ? », *Revue des Affaires Européennes*, n.º 4, 2000, p. 429.

exerce competências jurisdicionais de ordem “constitucional”⁴⁵. Este artigo foi considerado pelo Tribunal de Justiça, num parecer sobre o Espaço Económico Europeu de 14 de Dezembro de 1991⁴⁶, como uma disposição de natureza “supraconstitucional”. E representa, de facto, um elemento essencial para a autonomia da ordem jurídica comunitária, um contributo indispensável para a afirmação da “comunidade de direito”, conceito que permitiu ao Tribunal de Justiça caracterizar a natureza da ordem jurídica comunitária⁴⁷.

Este acréscimo de competências a favor do TPI deve ser obviamente acompanhado de uma perfeita articulação com o Tribunal de Justiça, que se mantém como o responsável principal da unidade e coerência do direito comunitário. O Tribunal de Justiça continua, pois, a assumir o papel de órgão constitucional da União, de garante da unidade do sistema comunitário e dos direitos fundamentais nele consagrados, enquanto que o TPI reforçado passa a exercer a função de jurisdição comum de primeira instância, com uma competência geral alargada para poder apreciar certas matérias específicas definidas pelo Estatuto.

3.4.2. O tratamento da questão prejudicial pelo TPI

A circunstância de o TPI se tornar competente para apreciar as questões prejudiciais em certos domínios específicos não impede, como já foi referido, o Tribunal de Justiça de exercer um controlo sobre a actividade do TPI mesmo em matéria prejudicial, a fim de garantir uma interpretação autêntica e uma aplicação uniforme de todo o direito comunitário na ordem jurídica dos Estados-membros.

Sempre que o TPI considera que a questão prejudicial exige “uma decisão de princípio susceptível de afectar a unidade ou coerência do direito comunitário”, deverá remetê-la ao Tribunal de Justiça para que delibere sobre a causa. As decisões do TPI sobre questões prejudiciais

⁴⁵ Olivier Dubos, *ob cit*, p. 431.

⁴⁶ Parecer do TJCE, 14 de Dezembro de 1991, Projecto de acordo entre a Comunidade e os países da Associação Europeia de Comércio Livre sobre a criação do Espaço Económico Europeu, caso C-1/91, Rec., p. I-6079.

⁴⁷ TJCE, 23 de Abril de 1986, Partido ecológico “Os verdes” c/ Parlamento europeu, caso 294/83, Rec., p. 1339.

podem ser reexaminadas pelo Tribunal de Justiça nas condições e nos limites previstos pelo Estatuto, e no caso de ameaça à unidade e coerência do direito comunitário.

O TPI deve deixar de exercer a sua competência prejudicial para que o Tribunal de Justiça adopte uma decisão de princípio susceptível de afectar a unidade ou a coerência do direito comunitário⁴⁸. O TPI vê, destarte, a sua competência afastada para que seja assegurada a unidade ou coerência do direito comunitário. O Tribunal de Justiça, como supremo tribunal comunitário, limita a intervenção do TPI aos casos previstos no Estatuto.

A repartição de competências entre as duas instâncias reveste uma importância fundamental por causa do número cada vez mais elevado de questões prejudiciais apresentadas, do desenvolvimento do contencioso comunitário⁴⁹, e da duração dos prazos processuais que muitas vezes não são respeitados⁵⁰.

Sucede, com efeito, que nem sempre os processos são julgados num prazo razoável, tal como o prevê o artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Foi assim que no caso *Baustahlgewebe GmbH c/ Comissão Europeia*⁵¹, o próprio Tribunal de Justiça

⁴⁸ Artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE.

⁴⁹ O aumento de processos registados pode observar-se em todos os domínios do contencioso. Em 2003, o número de processos novos chegados ao Tribunal de Justiça foi de 561 (477 em 2002). O número de processos pendentes no fim de 2003 é de 974, quando, no final de 2002, era de 907. No TPI, os processos relativos a duas matérias específicas, a saber, o contencioso da função pública comunitária e o da propriedade intelectual, representam mais de 50% do contencioso que deu entrada no TPI. Cfr. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Relatório anual 2003: síntese dos trabalhos do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2004, pp. 9 e 109. No que se refere aos processos de reenvio prejudicial, o número de reenvios entrados no Tribunal de Justiça aumentou 87% de 1990 a 1998.

⁵⁰ Regista-se uma tendência para o prolongamento da duração dos processos. Relativamente aos pedidos de decisão prejudicial e às acções e recursos directos, essa duração foi de cerca de 25 meses em 2003, quando, em 2002, era de cerca de 24 meses. A duração média dos processos de recurso de decisões do TPI foi de 28 meses em 2003 (tinha sido de 19 meses em 2002). Cfr. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Relatório anual 2003: síntese dos trabalhos do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2004, p. 9.

⁵¹ TJCE, 17 de Dezembro de 1998, *Baustahlgewebe GmbH c/ Comissão Europeia*, caso C-185/95 P, Rec., p. I-8417.

ça admitiu que tinha violado o direito a um julgamento num prazo razoável, reconhecendo expressamente uma violação do artigo 6.º, n.º 1. Trata-se de uma questão sensível susceptível de vir a agravar-se com o aumento progressivo do número de processos de reenvio prejudicial, do desenvolvimento da actividade da União Europeia e do aprofundamento das suas competências⁵².

Ora, a atribuição ao TPI de uma competência prejudicial conduzirá porventura ao alargamento dos prazos dos processos em matéria de reenvio prejudicial, e levanta a questão da autoridade das sentenças proferidas em primeira instância, as quais podem ser reapreciadas pelo Tribunal de Justiça. Também a circunstância de o Tribunal de Justiça e do TPI serem ambos competentes para conhecer das questões prejudiciais pode pôr em causa a coerência da jurisprudência comunitária, criar alguma confusão, e não assegurar adequadamente os direitos dos recorrentes.

A introdução de um sistema de duplo grau de jurisdição⁵³ nos processos de reenvio prejudicial, eventualmente, não só alterará as características do sistema jurisdicional, que foi inicialmente pensado para uma única jurisdição – não sujeita a uma qualquer relação hierárquica e criada para funcionar num espírito de cooperação paritária com os Estados-membros –, bem como porá em cheque a eficácia do próprio mecanismo de reenvio prejudicial, e prolongará a duração dos processos em caso de reenvio das questões do TPI para o Tribunal de Justiça⁵⁴. Um tal mecanismo de dupla jurisdição acaba afinal por diminuir a autoridade das decisões prejudiciais, uma vez que as decisões do TPI serão consideradas residuais, provisórias e subordinadas ao Tribunal de Justiça⁵⁵.

⁵² É de salientar aqui que a maior parte dos litígios não são entre particulares mas entre as administrações públicas dos Estados e os particulares que pretendem ver os seus direitos defendidos. Destacam-se os serviços aduaneiros, as administrações fiscais, os organismos de intervenção agrícola, as entidades de gestão económica, etc.

⁵³ K. Lenaerts, « Le Tribunal de première instance des Communautés européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire, *Cahiers de droit européen*, Bruxelles, 2000, p. 323.

⁵⁴ A duração dos processos junto do Tribunal e do TPI é de 20-22 meses num caso e noutro.

⁵⁵ A. Johnston, "Judicial Reform and the Treaty of Nice", in *Common Market Law Review*, 2001, p. 509.

Não se trata aqui de questionar as competências do TPI e menos ainda a sua capacidade para apreciar as questões prejudiciais, mas de avaliar a repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI e a possibilidade de uma jurisdição suprema julgar as decisões proferidas em primeira instância.

Perante esta situação algo ambígua, entendemos que a separação da questão prejudicial entre dois níveis de jurisdição comunitária não se mostra desejável. O facto de o Tribunal de Justiça ser competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação do direito comunitário, a validade e interpretação dos actos das instituições da União⁵⁶ é suficiente para reservar ao Tribunal de Justiça a competência exclusiva em matéria prejudicial e não a partilhar com o TPI.

O Tribunal de Justiça há-de continuar a assumir a responsabilidade principal do processo do reenvio prejudicial. No caso de ter que fazer face a um fluxo importante de questões prejudiciais, pode, nos termos do artigo 104.º, n.º 3, do Regulamento do Processo do Tribunal de Justiça, enviar para o juiz nacional uma resposta já fornecida anteriormente pelo próprio Tribunal para que os tribunais nacionais deixem de para ele recorrer.

3.4.3. Os limites à função prejudicial do TPI

Esta repartição de competência em matéria prejudicial não impede que o TPI enfrente outros limites, para além dos já referidos, para apreciar as questões prejudiciais. Vejamos alguns desses limites.

Em primeiro lugar, as decisões do TPI em matéria prejudicial são susceptíveis de reapreciação pelo Tribunal de Justiça, caso esteja em causa a unidade e a coerência do direito comunitário, como acontece no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, no respeitante aos vistos, asilo, imigração, e livre circulação das pessoas, conforme dispõem os artigos 35.º e 68.º do Tratado CE.

Além de se pronunciar sobre as decisões proferidas pelo TPI em matéria prejudicial, o Tribunal de Justiça reconsiderará ainda as deliberações do TPI que apreciaram as decisões das câmaras jurisdicionais. O

⁵⁶ Artigo III-274 da Constituição Europeia.

Tribunal de Justiça deve poder corrigir qualquer interpretação ou aplicação errada do direito comunitário que tenha sido efectuada, quer pelo TPI, quer pelas câmaras jurisdicionais.

Apona neste sentido o artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado CE que dispõe que “sempre que considere existir um risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário, o primeiro advogado-geral pode propor ao Tribunal de Justiça a reapreciação da decisão do TPI”⁵⁷.

Ora, aí se inclui o reexame das decisões do TPI que apreciaram as decisões das câmaras jurisdicionais. Competindo, por essa via, também ao advogado-geral, no âmbito da sua função jurisdicional, velar pela unidade e coerência do direito comunitário.

Neste caso, o Tribunal de Justiça tem um prazo de um mês a contar da recepção da proposta apresentada pelo primeiro advogado-geral para dizer se a decisão deve ou não ser reapreciada⁵⁸. Este prazo revela-se, desde logo, demasiado curto, tendo em conta o facto de se tratar de questões importantes susceptíveis de se repetirem várias vezes.

Em segundo lugar, o exercício da competência prejudicial supõe uma grande independência funcional, a vontade de unificar o direito, e um espírito de cooperação, o que não se verifica no caso do TPI, pois que este não foi criado para assumir tal tipo de função. O TPI acaba por assumir essa nova função na qualidade de auxiliar do Tribunal de Justiça, não podendo renunciar a cooperar com os órgãos jurisdicionais nacionais, nem deixar de contribuir para a unidade e coerência do direito comunitário⁵⁹.

Verifica-se, por conseguinte, que a competência do TPI em matéria prejudicial é restrita, provisória e subordinada à do Tribunal de Justiça, o que dificulta a interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário. A sua função é restrita precisamente por se limitar às matérias específicas previstas no Estatuto, que iremos em seguida analisar⁶⁰.

A competência do TPI é provisória uma vez que o Conselho deverá rever as disposições do Estatuto três anos após a entrada em vigor do

⁵⁷ Artigo 62.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

⁵⁸ Artigo 62.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

⁵⁹ Dámaso Ruiz Jarabo, *ob. cit.*, p. 712.

⁶⁰ Artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE.

Tratado de Nice⁶¹. Quanto à sua subordinação ao Tribunal de Justiça, decorre ela de as decisões adoptadas pelo TPI poderem ser reapreciadas por aquele, mesmo limitado às questões de direito⁶². Só que não é viável afirmar a existência de uma jurisdição plena e efectiva e, simultaneamente, subordinar essa jurisdição a uma outra.

A manutenção de duas jurisdições competentes em matéria prejudicial⁶³ não garante uma interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário, e põe em jogo a própria unidade e coerência do sistema jurídico. Para que este não seja posto em causa, importa seleccionar as questões prejudiciais que devem ser apreciadas pelo Tribunal de Justiça ou pelo TPI, tendo em conta a sua novidade, complexidade ou importância.

Impõe-se identicamente que as jurisdições nacionais sejam mais selectivas nos processos de reenvio prejudicial e se afirmem como juízes ordinários do direito comunitário para que não sejam enviadas sistematicamente questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Isto supõe que se faça uma selecção das matérias que podem ser apreciadas pelo TPI e pelo Tribunal de Justiça.

Certas matérias específicas são efectivamente da competência prejudicial do TPI.

3.4.4. As matérias específicas da competência do TPI em matéria prejudicial

Tal como já foi referido, o artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE atribui ao TPI competência para conhecer as questões prejudiciais em certas matérias específicas fixadas pelo Estatuto. Esta disposição permite efectuar uma repartição de competência em matéria prejudicial entre o Tribunal de Justiça e o TPI. A dificuldade é determinar as matérias específicas susceptíveis de serem apreciadas pelo último.

Ora, há várias formas de determinar as matérias específicas.

⁶¹ Artigo 225.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado CE.

⁶² Artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE e artigo 62.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça.

⁶³ Olivier Dubos, *ob. cit.*, p. 437.

A primeira consiste na atribuição ao TPI de competências nas matérias técnicas, como a classificação das mercadorias⁶⁴.

A segunda depende das matérias objecto de recurso directo para o TPI e que passam assim imediatamente para a competência prejudicial do TPI. É o caso, por exemplo, das matérias que relevam do domínio da concorrência. O problema que surge aqui é o de um litígio versar sobre várias matérias em simultâneo e o seu conhecimento e apreciação ter que se repartir entre o Tribunal de Justiça e o TPI. Nesta situação, o TPI deve suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie⁶⁵.

A terceira forma de determinar as matérias específicas consiste em considerar as matérias que são da competência específica das câmaras jurisdicionais e estabelecer uma repartição de competências entre o TPI e aquelas.

O Tratado de Nice não refere as matérias que podem ser objecto de transferência, prevendo apenas a possibilidade de afastar a competência do TPI em matéria prejudicial no caso de uma causa exigir uma decisão de princípio susceptível de afectar a unidade e a coerência do direito comunitário (artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE).

Por consequência, admite-se se estabeleça uma certa progressividade na transferência das competências para o TPI. É assim que, por exemplo, o contencioso em matéria de propriedade intelectual, a cooperação judiciária em matéria civil e em matéria penal, a cooperação policial, e o direito da concorrência devem passar para a competência do TPI.

Deve notar-se que o contencioso em matéria de propriedade intelectual, relativo às marcas, desenhos, modelos, patentes e direitos de autor, representa um volume considerável dos litígios que são todos os

⁶⁴ K. Lenaerts, “La réorganisation de l’architecture juridictionnelle de l’Union Européenne: quel angle d’approche adopter?”, in M. Dony e E. Bribosia (éd.), *L’avenir juridictionnel de l’Union Européenne*, Bruxelles, éd. De l’Université de Bruxelles, IEE, 2002, p. 62.

⁶⁵ Conforme dispõe o artigo 54 do Estatuto do Tribunal de Justiça, “quando submetidas ao Tribunal de Justiça e ao TPI várias questões com o mesmo objecto, que suscitem o mesmo problema de interpretação ou ponham em causa a validade do mesmo acto, o TPI pode, ouvidas as partes, suspender a instância até que seja proferido o acórdão do Tribunal de Justiça”.

anos apresentados no Tribunal de Justiça⁶⁶. Dada a especificidade do contencioso em matéria de propriedade intelectual, o legislador comunitário previu que tal matéria passasse para a competência de câmaras especializadas criadas para o efeito.

No que diz respeito às matérias referentes ao novo título IV do Tratado CE, elas exigem um tratamento urgente. Todo o contencioso em matéria de asilo, imigração e protecção dos direitos de nacionais de países terceiros, a cooperação policial e judiciária em matéria penal e a cooperação judiciária em matéria civil deve igualmente passar para a competência prejudicial do TPI e de câmaras jurisdicionais.

Relativamente ao direito da concorrência, as perspectivas de evolução neste domínio são de tal ordem que este ramo carece igualmente de um tratamento especial. O domínio da concorrência representa uma matéria muito sensível para os Estados-membros que obriga um tratamento diferente, apesar de existir alguma reticência em transferir, por exemplo, o contencioso relativo aos direitos alfandegários.

Prevê-se igualmente a possibilidade de outros litígios virem a desenvolver-se nos próximos tempos. É o caso das intimações para a consulta de documentos das instituições e organismos comunitários pelas pessoas individuais e colectivas, das sanções do Banco Central Europeu contra as empresas, dos controlos do Tribunal de Contas sobre as pessoas individuais e colectivas beneficiárias de fundos comunitários ou ainda da luta anti-dumping. Todas, matérias específicas que devem ser objecto de um tratamento particular.

Conclui-se do exposto que o domínio de competência do TPI pode recair sobre muitas matérias específicas. A escolha dessas matérias deve ser feita tendo em conta a unidade e coerência do direito comunitário, o que implica apenas uma transferência daquelas que não afectem, em princípio, essa finalidade, como é o caso da indexação das mercadorias.

Também entendemos que a transferência há-de efectuar-se nos casos em que a jurisdição competente para o efeito não é posta em causa, e existindo uma jurisprudência já estabelecida para que o Tribunal de Justiça possa retirar dela as orientações úteis e necessárias.

⁶⁶ 3000 pedidos de marcas são depositados todos os anos no Instituto de Harmonização do Mercado Interno.

Por isso, devem estar perfeitamente identificadas as matérias objecto de transferência, para não surgirem conflitos positivos e negativos de competência entre o Tribunal e o TPI, e para não serem violados os princípios fundamentais de direito comunitário.

4. AS COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS JURISDICIONAIS

Para aliviar o TPI da sobrecarga de processos que se têm vindo a acumular nestes últimos anos, o art. 225.º-A do Tratado CE prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, «pode criar câmaras jurisdicionais encarregadas de conhecer em primeira instância de certas categorias de recursos em matérias específicas. (...) A decisão que crie uma câmara jurisdicional fixará as regras relativas à composição dessa câmara e especificará o âmbito das competências que lhes forem conferidas». As câmaras têm, destarte, as competências que lhes forem atribuídas pelo Conselho.

Prevê-se também que as câmaras jurisdicionais estabeleçam o seu regulamento de processo, de comum acordo com o Tribunal de Justiça e o TPI, para que funcionem em perfeita harmonia com os outros órgãos e de acordo com as regras estabelecidas.

As câmaras jurisdicionais serão compostas por membros escolhidos de entre as pessoas que ofereçam todas as garantias de independência e possuam a capacidade requerida para o exercício de funções jurisdicionais, e serão nomeados por unanimidade pelo Conselho⁶⁷.

Essas câmaras jurisdicionais conhecem em primeira instância de certas categorias de recursos em matérias específicas (artigo 225.º - A do Tratado CE), prevendo-se a possibilidade de as suas decisões serem objecto de recurso para o TPI ou para o Tribunal de Justiça (artigo 225.º, n.º 2, do Tratado CE).

As decisões das câmaras admitem recurso para o TPI e excepcionalmente para o Tribunal de Justiça. O TPI é normalmente competente para apreciar as decisões das câmaras em matéria de direito, podendo eventualmente pronunciar-se sobre as questões de facto. Tal como prevê o artigo 225.º-A, n.º 3, do Tratado CE, “as decisões das câmaras podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Primeira Instância limitado às questões de direito ou, quando tal estiver previsto na decisão que cria a

⁶⁷ Artigo 225.º-A do Tratado CE.

câmara, que incida também sobre as questões de facto”.

A apreciação da matéria de facto é consentida nos litígios em que o exame da matéria seja determinante para obter uma decisão jurídica. É o que se pode verificar, por exemplo, em matéria de funcionalismo público.

O artigo 225.º-A do Tratado CE atribui às câmaras jurisdicionais competência para conhecer de certas categorias de recursos em matérias específicas, mas não indica as matérias susceptíveis de serem apreciadas por aquelas.

Em nosso entender, trata-se aqui de todas as matérias que regularmente são apresentadas nos tribunais comunitários e que, em razão da sua especificidade, podem ser melhor apreciadas por uma câmara especializada naquela matéria. As câmaras não-de ser criadas em função da natureza das causas e da especificidade do contencioso comunitário. Por outras palavras, essas câmaras jurisdicionais devem obedecer ao critério da especificidade e do domínio de competência da União Europeia.

Com a sua implementação cria-se, na prática, um novo grau de jurisdição para apreciar determinados litígios comunitários e aliviar o Tribunal de Justiça e o TPI. Porém, ao querer-se aliviar as jurisdições comunitárias principais, aumenta-se a estrutura organizacional e o modo de funcionamento de sistema jurisdicional, tornando-se assim mais complexo com uma estrutura composta por três níveis de jurisdição.

Em lugar de proceder a essas alterações na estrutura da jurisdição comunitária, teria sido possível aumentar, no estado actual da construção jurídica comunitária, o número de membros do TPI e criar secções especializadas no próprio Tribunal para fazer face às especificidades do direito comunitário. Evitar-se-ia assim a criação de um terceiro nível de jurisdição e os efeitos da multiplicação de recursos.

5. A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS ENTRE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O TPI

5.1. A transferência dos recursos directos

A principal alteração introduzida pelo Tratado de Nice reside na transferência dos recursos directos para o TPI. Essa transferência de competência do Tribunal de Justiça para o TPI e, também, para as câ-

maras especializadas altera todo o sistema jurisdicional da União Europeia. Baseia-se ela no artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE que atribui ao TPI competência para conhecer em primeira instância dos recursos previstos nos artigos 230.º, 232.º, 235.º, 236.º e 238.º do Tratado CE, com excepção dos atribuídos a uma câmara jurisdicional e dos que o Estatuto reservar ao Tribunal de Justiça. Este deixa assim de exercer o monopólio sobre todos os recursos previstos no Tratado, com excepção das acções por incumprimento (artigos 226.º a 228.º do Tratado CE), dos recursos das decisões do Conselho relativas aos défices orçamentais excessivos (artigo 104.º, n.ºs 11 e 12, do Tratado CE), da suspensão dos direitos de um Estado decorrentes da violação grave e persistente, por esse Estado, de algum dos princípios consagrados no artigo 6.º do Tratado (artigo 309.º, n.º 2, do Tratado CE) e da autorização da constituição de uma cooperação reforçada entre certos Estados-membros (artigo 11.º, n.º 2, do Tratado CE).

A repartição de competências entre o TPI e o Tribunal de Justiça acaba, na verdade, por não ter os efeitos previstos uma vez que o próprio Estatuto do Tribunal afirma no seu artigo 51.º que, “em derrogação da regra enunciada no n.º 1 do artigo 225.º do Tratado CE (...), são da competência do Tribunal de Justiça as acções propostas e os recursos interpostos pelos Estados-membros, pelas Instituições das Comunidades e pelo Banco Central Europeu”. O artigo 51.º do Estatuto derroga assim o artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE na medida em que considera que os recursos apresentados pelos Estados-membros, pelas instituições da União e pelo Banco Central Europeu são da competência do Tribunal de Justiça. São portanto transferidos para o TPI os recursos directos que eram normalmente da competência do Tribunal de Justiça, com excepção daqueles que emanam das instituições principais da União Europeia e dos Estados-membros.

O legislador comunitário podia ter optado pelo critério da competência material ou escolhido outro critério, em vez de efectuar uma repartição de competência em função da qualidade do órgão que actua. É sabido que é o Conselho que adopta a maior parte dos actos legislativos⁶⁸, e que, por conseguinte, a maioria dos actos comunitários são apreciados pelo Tribunal de Justiça.

⁶⁸ Antonio Tizzano, “La hiérarchie des normes communautaires”, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1995, n.º 3, pp. 219 e segs.

O objectivo do legislador comunitário consiste em fazer do TPI uma jurisdição de direito comum com competência para julgar uma grande parte dos recursos directos. Para tal, não só foram reforçadas as suas competências, como se tornou necessário criar câmaras jurisdicionais com competência especializada para apreciar certas categorias de contenciosos, como o da função pública comunitária e da propriedade industrial. A jurisdição comum acaba por ser exercida ao nível do TPI e das câmaras jurisdicionais, cujas decisões, como já foi referido, são passíveis de recurso para aquele⁶⁹.

A descrita transferência dos recursos directos para a competência do TPI não nos parece a solução mais adequada. Poder-se-ia ter adoptado outras vias. A primeira solução, aliás sugerida pela Comissão na Conferência intergovernamental do ano 2000⁷⁰, consistiria na atribuição ao TPI de uma competência geral de princípio para apreciar os recursos directos e ao Tribunal de Justiça uma competência para julgar essencialmente as questões importantes relativas ao funcionamento da União Europeia, nomeadamente os recursos interinstitucionais, os recursos contra os actos jurídicos de carácter geral ou especial como os direitos fundamentais, as cooperações reforçadas, o orçamento, a União Económica e Monetária, etc.

Outra solução possível, baseada nas diferentes espécies dos actos objecto de recurso, seria estabelecer aqui uma distinção entre os de natureza legislativa e os administrativos ou regulamentares adoptados pelos órgãos comunitários, os quais poderiam entrar na competência do Tribunal de Justiça ou do TPI. Por exemplo, os actos adoptados pelo Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros em regime de co-decisão, sendo de natureza legislativa, passariam para a competência do Tribunal de Justiça.

O problema assenta em que não existe no sistema jurídico comunitário uma classificação e hierarquização entre os diversos actos jurídicos que permita distinguir os actos de natureza legislativa dos ou-

⁶⁹ Rui Manuel Moura Ramos, "O Tratado de Nice e a Reforma do Sistema Jurisdicional Comunitário", in *Temas de integração, A União Europeia. Os caminhos depois de Nice*, 2.º semestre de 2001 e 1º semestre de 2002, n.ºs 12 e 13, Almedina, p. 93.

⁷⁰ "A reforma da jurisdição comunitária", Contribuição complementar à Conferência intergovernamental sobre as reformas institucionais, Bruxelas, 1 de Março de 2000, Com (2000), 109 final.

tros. Acontece, muitas vezes, que os actos legislativos são adoptados conjuntamente com os de natureza administrativa, o que dificulta ainda mais a distinção entre uns e outros.

Por isso, a repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI deve ser perfeitamente definida para evitar situações de conflito positivo ou negativo de competência entre os órgãos jurisdicionais.

A primeira proposta apresentada visa estabelecer uma justa repartição de competências de forma a evitar que surja precisamente uma situação de conflito entre as jurisdições. A solução de princípio é a de que o Tribunal de Justiça deve apreciar todos os recursos interinstitucionais, bem como os recursos dos Estados-membros dirigidos contra actos do Conselho ou do Parlamento/Conselho, e o TPI julgar os recursos contra a Comissão e o Banco Central Europeu. Esta repartição de competências resulta essencialmente de o Conselho e o Parlamento poderem adoptar actos de natureza legislativa em co-decisão, enquanto que, em regra, a Comissão adopta actos de natureza administrativa/regulamentar.

O facto de ser atribuída ao Tribunal de Justiça competência para apreciar os actos do Conselho ou do Conselho/Parlamento, independentemente da sua natureza, permite ao Tribunal pronunciar-se sobre actos normativos e não normativos. O mesmo acontece com o TPI em relação aos recursos dos Estados-membros contra os actos da Comissão. Por isso, devem distinguir-se os casos em que o Conselho não actua como “legislador” para atribuir essa competência ao TPI, e os casos em que a Comissão adopta actos normativos para atribuir essa competência ao Tribunal de Justiça⁷¹.

A partir do momento em que o artigo 225.º, n.º 1, do Tratado CE diz que “o Estatuto pode prever que o Tribunal de Primeira Instância seja competente para outras categorias de recursos”, institui-se, desde logo, uma repartição de competências entre o Tribunal e o TPI baseada na natureza do acto objecto de anulação ou de omissão e na matéria que consta nesse mesmo acto.

Estariam assim reservados ao Tribunal de Justiça os recursos de anulação e de omissão interpostos pelos Estados-membros e dirigidos,

⁷¹ Antonio Tizzano, “La Cour de justice après Nice”, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 4, 2002, p. 674.

quer contra um acto ou uma abstenção do Parlamento Europeu ou do Conselho ou das duas instituições quando decidem conjuntamente, quer contra um acto ou uma abstenção da Comissão, conforme previsto no artigo 11.º-A do Tratado CE⁷².

Também caberia ao Tribunal de Justiça apreciar os recursos de anulação ou de omissão interpostos por uma instituição comunitária ou pelo Banco Central Europeu contra um acto ou uma abstenção do Parlamento Europeu, do Conselho, do Conselho/Parlamento, da Comissão ou de uma instituição da União contra um acto ou uma abstenção do Banco Central Europeu.

Em contrapartida, o TPI seria competente para conhecer das decisões adoptadas pelo Conselho, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, alínea 2, dos actos regulamentares do Conselho adoptados em matéria de defesa comercial, conforme prevê o artigo 133.º, dos actos de execução do Conselho, segundo o artigo 202.º do Tratado CE, e dos recursos de anulação e de omissão introduzidos pelas pessoas singulares e colectivas.

5.2. A necessidade de uma repartição equilibrada

A repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI deve ser feita de forma equitativa, garantindo um equilíbrio ou uma maior estabilidade no sistema jurisdicional comunitário. Para Rui Manuel Moura Ramos, “o critério de repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância caracteriza-se, pela sua clareza e simplicidade, uma vez que se ao primeiro está reservado o julgamento dos recursos e acções introduzidos pelos Estados e pelas instituições, para além das questões prejudiciais, já ao segundo incumbe pronunciar-se em primeira linha sobre os recursos e acções introduzidos pelos particulares”⁷³. O TPI é assim competente para apreciar os recursos directos introduzidos pelos particulares, e o Tribunal de

⁷² Artigo 11.º-A do Tratado CE: “Qualquer Estado-membro que deseje participar numa cooperação reforçada instituída nos termos do artigo 11.º notificará a sua intenção ao Conselho e à Comissão, que apresentará um parecer ao Conselho no prazo de três meses a contar da data de recepção da notificação. No prazo de quatro meses a contar da data de recepção da notificação, a Comissão tomará uma decisão sobre a questão, bem como sobre eventuais disposições específicas que julgue necessárias”.

⁷³ Rui Manuel Moura Ramos, *ob. cit.*, p. 88.

Justiça os recursos introduzidos pelas outras entidades.

Só que semelhante repartição de competências cria, por um lado, um desequilíbrio entre os órgãos jurisdicionais, enquanto reforça as competências do Tribunal de Justiça e reduz as do TPI, e, por outro, sobrepõe as competências jurisdicionais das duas instâncias nos processos de reenvio prejudicial, pelo facto de um e outro serem competentes em matéria prejudicial, pondo em causa a unidade e coerência do direito comunitário. A actual repartição de competências foi pensada, na verdade, em função da qualidade dos demandantes.

E pode suscitar outras dificuldades processuais, uma vez que o Tribunal de Justiça e o TPI serão eventualmente chamados a apreciar uma mesma questão e proferir decisões contraditórias. Para evitar a pronúncia de decisões contraditórias, o Estatuto do Tribunal de Justiça previu certas medidas processuais, consagradas no artigo 54.º, n.º 3:

a) o TPI pode suspender a instância até que seja proferido o acórdão do Tribunal de Justiça;

b) o Tribunal de Justiça pode suspender a instância até decisão do TPI;

c) o TPI pode declinar a sua competência a fim que o Tribunal de Justiça decida.

A finalidade destas medidas traduz-se em evitar decisões contraditórias entre o Tribunal de Justiça e o TPI ao apreciar a validade de um acto, isto é, uma decisão da Comissão ou um acto de âmbito geral como o regulamento, ou, excepcionalmente, uma directiva.

Tal regime de suspensão, previsto no artigo 54.º, confere ao Tribunal de Justiça a possibilidade de anular actos comunitários⁷⁴, e ao TPI a faculdade de decidir sobre a legalidade dos actos individuais. Esta repartição supõe a existência de Estatutos diferentes para o Tribunal de Justiça e para o TPI, sendo que este último é competente para assegurar a protecção jurídica do particular, e àquele cabe a função de um tribunal constitucional. Apesar da elaboração de medidas preventivas, esta repartição não garante necessariamente uma boa eficácia do sistema jurisdicional comunitário.

Resulta que este dispositivo não é transparente⁷⁵, porque quando

⁷⁴ Miguel Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, Almedina, 2003, p. 148.

o Tribunal de Justiça decide suspender uma instância até decisão do TPI, ele determina não só os casos que deverão ser julgadas em primeiro lugar, e obriga, por consequência, o TPI a prosseguir os termos do processo⁷⁶. O Tribunal de Justiça acaba por exercer a competência das competências.

Foi assim atribuído ao Tribunal de Justiça a função de tribunal constitucional e de juiz supremo e ao TPI a função de tribunal comum para apreciar todos os casos que não são da competência reservada do Tribunal de Justiça.

6. A NECESSIDADE DE PROSSEGUIR A REFORMA DO SISTEMA JURISDICIONAL

O Tratado de Nice propõe uma reforma importante do sistema jurisdicional comunitário para fazer face às necessidades urgentes que já foram referidas. Reforma que deve ser prosseguida para completar e efectivar algumas das medidas adoptadas e evitar que permaneçam dúvidas e contradições, as quais podem pôr em causa o sistema existente.

Por isso, exige-se uma certa prudência nas alterações legislativas para que não seja comprometida a unidade e coerência do direito comunitário, e para que entre o Tribunal de Justiça e o TPI não surjam conflitos positivos e negativos de competência⁷⁷. A função do legislador comunitário não se limita apenas a prevenir qualquer situação de conflito, mas também a não precipitar as reformas ou adoptar medidas desnecessárias.

O novo sistema jurisdicional comunitário foi pensado para fazer face ao crescente volume de conflitos que, nos últimos anos e com os sucessivos alargamentos, têm congestionado o Tribunal de Justiça e o TPI. Para o efeito, foram alargadas as competências do TPI, atribuindo-se-lhe a faculdade de conhecer as questões prejudiciais submetidas

⁷⁵ Ulrich Klinke, "Quelques réflexions à propos de la relation entre la Cour de Justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes», *Revue des affaires européennes*, nº 3, 2000, p. 245 e segs.

⁷⁶ Ulrich Klinke, *ob. cit.*, p. 249.

⁷⁷ Dámaso Ruiz Jarabo, *ob. cit.*, p. 722.

pelos tribunais nacionais⁷⁸, algo a que o Tribunal de Justiça se tem sempre oposto por considerar que o processo do reenvio prejudicial é do seu domínio de competência exclusiva. Também, com o alargamento e aprofundamento da União Europeia, foi necessário criar câmaras jurisdicionais com competências especializadas para conhecer das matérias específicas previstas no Estatuto.

A Constituição Europeia, que foi assinada em 29 de Outubro de 2004, prevê a criação de tribunais especializados, em lugar das câmaras jurisdicionais, dependentes do Tribunal de Grande Instância – actual TPI – e encarregados de conhecer em primeira instância certas categorias de acções em matérias específicas⁷⁹. Tal como acontecia com as câmaras jurisdicionais, “as decisões dos tribunais especializados podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Grande Instância, limitado às questões de direito ou, quando tal estiver previsto na lei europeia que cria o tribunal especializado, que incida também sobre as questões de facto”⁸⁰.

O novo sistema transforma o TPI ou Tribunal de Grande Instância numa jurisdição comum competente para apreciar directamente certos recursos e os recursos das câmaras jurisdicionais ou tribunais especializados, limitados às questões de direito ou, quando tal estiver previsto, à matéria de facto. Fica assim aliviado o Tribunal de Justiça que se transforma na jurisdição suprema.

Uma vez que se prevê a criação de tribunais especializados⁸¹, não é de excluir a hipótese de virem a ser criados Tribunais de Primeira Instância ou Tribunais de Grande Instância em vários Estados-membros. Estes tribunais teriam uma competência territorial de âmbito regional e destinada a um conjunto de Estados-membros. A criação de tribunais regionais é uma questão que deve ser ponderada pelo legislador comunitário tendo em conta o alargamento da União Europeia e a necessidade de aproximar a justiça comunitária dos cidadãos. Essas jurisdições

⁷⁸ Artigo 225.º, n.º 3, do Tratado CE.

⁷⁹ Artigo III-264, n.º 1, da Constituição Europeia.

⁸⁰ Artigo III-264, n.º 3, da Constituição Europeia.

⁸¹ *Relatório do Círculo de discussão sobre o Tribunal de Justiça destinado aos membros da Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa*, de 25 de Março de 2003, doc. CONV 636/03.

regionais estariam obviamente sob a autoridade do Tribunal de Justiça que, actuando como Supremo Tribunal, controlaria a conformidade das decisões judiciais com o direito comunitário. Esta solução criaria uma ruptura com o actual sistema baseado na relação privilegiada entre o Tribunal de Justiça, o TPI e os tribunais nacionais.

Somos da opinião de que a regionalização do sistema jurisdicional comunitário é desejável para os cidadãos europeus, que teriam assim uma justiça comunitária mais próxima das suas necessidades, e para o próprio Tribunal de Justiça que beneficiaria de um apoio mais alargado nas várias “circunscrições judiciais da União Europeia”⁸².

Teríamos assim um tribunal central no Luxemburgo e tribunais regionais em todo o território da União, criados em função do número e do tipo de processos apresentados junto dos Estados-membros. Caberia aqui ao legislador comunitário definir os casos em que se justifique a criação de tribunais regionais ou de tribunais especializados.

Em matéria de patente comunitária foi decidida a criação pelo Conselho de Ministros, em 3 de Março de 2003, de uma única câmara jurisdicional no Luxemburgo, e não a criação de uma câmara regional. Esta câmara, designada por Tribunal de Patente Comunitário, deve ser implementada até o ano de 2010. Entretanto, os litígios serão julgados pelas jurisdições nacionais que podem sempre utilizar o mecanismo do reenvio prejudicial.

Importa, neste contexto, referir que a regionalização só se mostrará possível se forem criados tribunais especializados em vários Estados-membros, e preservada a unidade e coerência do direito comunitário. Hoje, ainda não se verifica essa descentralização pelo facto das diferentes câmaras jurisdicionais do TPI continuarem reunidas no Luxemburgo. Com a descentralização dessas câmaras tornar-se-á possível concretizar a dita regionalização.

Além disso, com o acréscimo de processos e a especialização do direito comunitário nos diversos domínios de actividade dos Estados-membros, parece-nos irreversível a descentralização do sistema jurisdicional comunitário, porque são esses tribunais especializados que melhor respondem às necessidades dos cidadãos.

⁸² Georges Vandensanden, «Le système juridictionnel communautaire après Nice», *Cahiers de droit européen*, Bruxelas, a. 38, n.ºs 1-2, 2003, p. 4.

A criação de tribunais especializados acompanha, na verdade, as novas realidades do direito comunitário, que não pode continuar a ser visto na sua globalidade, mas deve antes ser considerado em função da sua especialidade, uma vez que penetra os diversos domínios da actividade humana.

A nova organização judiciária resultante do Tratado de Nice e confirmada pela Constituição Europeia aproxima-se, na verdade, muito do modelo federal americano, em que o direito da federação é aplicado em cada Estado federado através dos tribunais federais⁸³. O modelo da União Europeia mostra-se neste aspecto mais flexível, na medida em que a aplicação do direito comunitário depende da vontade das autoridades nacionais⁸⁴.

Só que o modelo comunitário, tal como está configurado, e de que fazem parte quer o Tribunal de Justiça, quer o TPI, quer as câmaras jurisdicionais, constitui um sistema particularmente complexo, uma vez que cada uma das jurisdições participa na formação e na execução do direito comunitário, correndo o risco de pôr em causa a unidade e coe-rência do mesmo.

O actual sistema jurisdicional baseia-se no princípio de que o juiz de primeira instância é o juiz dos cidadãos comunitários⁸⁵ e o juiz do Tribunal de Justiça é o das instituições comunitárias e dos Estados, com excepção das questões prejudiciais que podem ser apreciadas por am-

⁸³ Carlos Ferreira de Almeida, *Introdução ao Direito Comparado*, Almedina, 1998, p. 129.

⁸⁴ O legislador europeu renunciou a uma solução federal, da qual caberia recurso para o Tribunal de Justiça das decisões dos tribunais nacionais contrárias às normas de direito comunitário. Uma tal solução significaria o estabelecimento de uma relação de hierarquia entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, e, por conseguinte, a anulação das decisões dos tribunais nacionais incompatíveis com o direito comunitário. Contudo, uma vez que a decisão prejudicial proferida pelo Tribunal de Justiça é obrigatória para o juiz nacional, este deverá desaplicar o direito nacional sempre que a decisão for incompatível com o direito comunitário. Nesta perspectiva, o reenvio prejudicial conduz a um resultado final pouco diferente daquele que se verifica numa federação quando o tribunal competente anula o direito estadual contrário ao direito federal.

⁸⁵ Georges Vandensanden, « Le Tribunal de première instance des Communautés européennes : dix ans d'existence », in *Le nouveau modèle européen*, Paul Magnette e Éric Remacle, Institut d'études Européennes, Editora da Universidade de Bruxelas, 2000, p. 106 e segs.

bas as jurisdições⁸⁶. Ora, precisamente esta dualidade pode ameaçar a unidade e coerência do direito comunitário.

No que se refere à repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI, o legislador comunitário decidiu alargar as competências do TPI com vista a descongestionar o Tribunal de Justiça e permitir que este último se concentre nas questões essenciais para a ordem jurídica comunitária. Este acréscimo de responsabilidades atribuídas ao TPI acaba, na realidade, por ser partilhado entre este e as câmaras jurisdicionais, que passam a actuar nalguns domínios específicos. Esta nova arquitectura jurisdicional, que faz do TPI um tribunal comum competente nalgumas matérias, do Tribunal de Justiça um tribunal supremo, e das câmaras jurisdicionais tribunais especializados de primeira instância, altera todo o sistema inicialmente previsto, tornando-o mais complexo e menos eficaz.

Face ao acréscimo do número de processos, ao desenvolvimento das actividades da União Europeia, e ao alargamento da União Europeia, torna-se cada vez mais importante assegurar a unidade e coerência de todo o sistema. Precisamente neste aspecto, a jurisprudência comunitária tem um papel fundamental a desempenhar como elemento estruturante da ordem jurídica e garante do primado do direito comunitário.

As soluções consagradas no Tratado de Nice e na Constituição Europeia apresentam aspectos positivos, mas também facetas negativas que deverão ser corrigidos numa próxima revisão dos Estatutos do Tribunal de Justiça e do TPI, para não pôr em perigo a unidade do direito comunitário.

CONCLUSÃO

O Tratado de Nice veio afirmar a necessidade de as instituições comunitárias, os Estados-membros e os cidadãos comunitários participarem na elaboração de uma verdadeira reforma do sistema jurisdicional para tentar aproximar os cidadãos do sistema comunitário e garantir os

⁸⁶ Georges Vandensanden, «*Le système juridictionnel ...*», *ob. cit.*, p. 7.

seus direitos e interesses fundamentais⁸⁷.

Nesta reforma do sistema jurisdicional, a preocupação essencial do legislador foi a de assegurar, em todos os casos, uma interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário, uma protecção efectiva dos direitos e interesses das pessoas individuais e colectivas e de tornar o sistema jurisdicional mais eficiente face ao acréscimo de processos.

Perante o aumento significativo de processos e o congestionamento do Tribunal de Justiça e do TPI, o legislador comunitário reviu a arquitectura jurisdicional para que o Tribunal de Justiça, o TPI e as câmaras jurisdicionais possam dar uma resposta aos diversos requerimentos apresentados.

Sem pôr em causa a vocação do Tribunal de Justiça como órgão supremo do sistema e principal responsável pela unidade e coerência do direito comunitário, foi atribuído ao TPI a função de jurisdição comum de primeira instância, com competência geral para apreciar recursos directos e questões prejudiciais e prevista a criação de câmaras jurisdicionais especializadas nalgumas matérias. As competências dessas câmaras jurisdicionais e do TPI devem estar perfeitamente definidas e em plena articulação com a do Tribunal de Justiça para que não se crie uma sobreposição de competências.

Tal organização judiciária transforma o Tribunal de Justiça num tribunal constitucional, o TPI numa jurisdição de primeira ou de segunda instância conforme aprecie ou não as decisões das câmaras jurisdicionais, e as câmaras jurisdicionais num órgão jurisdicional especializado de primeira instância.

É de salientar a adaptação do sistema jurisdicional às novas exigências comunitárias derivadas do alargamento e aprofundamento da União Europeia em vários domínios específicos. Previu-se a criação de câmaras jurisdicionais ou tribunais especializados, conforme prevê a Constituição Europeia, encarregadas de conhecer em primeira instância, e em total independência, certas categorias de recursos. Essas câmaras jurisdicionais destinam-se a aliviar o TPI nas matérias mais específicas do direito comunitário, mas permanecem sob o controlo do

⁸⁷ A. Mattera, «"Civis europaeus sum". Citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l'article 8-A du traité CE», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1998, pp. 5 e segs.

TPI uma vez que as decisões proferidas pelas câmaras jurisdicionais podem ser objecto de recurso para o TPI ou reapreciadas, excepcionalmente, pelo Tribunal de Justiça, caso exista um risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito comunitário.

Contudo, entre as diversas instâncias jurisdicionais criaram-se relações complexas que não são favoráveis a uma boa administração da justiça. Ocorre notar, por exemplo, uma sobreposição de competências entre o Tribunal de Justiça e o TPI, resultante da transferência de competências do primeiro para o segundo, em matéria de reenvio prejudicial. As duas instâncias passam a ter competência para interpretar e aplicar o direito comunitário.

Resulta do exposto que o legislador se limitou a lançar as linhas gerais do novo quadro jurisdicional comunitário, deixando por resolver muitas das questões relativas às competências do Tribunal de Justiça, do TPI e das câmaras jurisdicionais, que parecem estar a proporcionar uma possível descentralização da justiça comunitária.

A Constituição Europeia confirma as alterações introduzidas pelo Tratado de Nice, bem como a necessidade de aperfeiçoar o sistema jurisdicional comunitário, e de melhor definir as competências das novas instâncias jurisdicionais e as suas relações com os Estados-membros.

Resta saber, porém, se a Constituição europeia vai mesmo entrar em vigor, após o veto da França e da Holanda, ou se vai sofrer alguma alteração para que estes Estados a possam vir ainda a ratificar.