

PRINCÍPIOS DE DIREITO COMUNITÁRIO NA UNIÃO EUROPEIA

*João Carlos Berroa Franco de Gouveia**

1. Introdução; 2. Primazia do Direito Comunitário; 3. Autonomia; 4. Aplicabilidade direta e efeito direto; 5. Uniformidade de Aplicação e Interpretação; 6. Responsabilidade Civil do Estado Violador do Direito Comunitário; 7. Conclusão; 8. Notas; 9. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O objetivo do presente trabalho consiste em traçar um panorama dos principais princípios de direito comunitário na União Europeia.

A jurisprudência do direito comunitário europeu, conforme o magistério de Jorge Fontoura¹, criou princípios tais como: primazia do direito comunitário, autonomia, efeito direto, uniformidade de interpretação e responsabilidade de civil por parte do Estado violador do Direito Comunitário.

2. Primazia do Direito Comunitário

A primazia do direito comunitário consiste em que normas internas não podem revogar normas comunitárias, sejam estas anteriores ou posteriores aquelas.

Esse princípio foi consagrado pela jurisprudência do Tribunal de Luxemburgo nos Acórdãos *Costa/ENEL* de 15 de julho de 1964, *Walt Wilhelm* de 13 de fevereiro de 1969, *Inernational Handelsgesellschaft* de 1970 e depois pelo Aresto *Sinmenthal* de 09 de março de 1978.

No caso *Costa/Enel*, o Sr. Costa, advogado italiano, ajuizou ação em face da Agência Nacional de Energia Elétrica italiana, com a intenção de não pagar uma fatura de consumo de energia elétrica, aduzindo que a lei italiana de nacionalização de energia elétrica de 1962 feria os arts. 37, 53, e 102 do Tratado de Roma e, por consequência, violava também o art. 11 da Magna Carta italiana, a qual previa uma autolimitação em sua soberania em face dos ordenamentos jurídicos de organizações internacionais que tenham por objetivo a promoção da paz e da justiça entre as nações.

O juiz de Milão submeteu a matéria ao Tribunal Constitucional italiano, o qual julgou improcedente a alegação de inconstitucionalidade, entendendo que a lei posterior (lei de nacionalização da energia elétrica de 1962) havia derogado a lei anterior (Tratado de Roma de 1957), aplicando o critério cronológico (lei posterior derroga a anterior).

O juiz nacional, antes de prolatar sua decisão, remeteu a questão ao Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, por meio do reenvio prejudicial.

Ao analisar o processo, o Tribunal reconheceu a primazia do ordenamento jurídico comunitário sobre o direito nacional, conforme transcreto abaixo:

Sentença de 15.07.64, caso 6/64, *M. Flaminio Costa c/ ENEL*

Fundamentos de Direito:

Motivo fundado na obrigação de o juiz aplicar a lei interna:

Considerando que o governo italiano estabeleceu a inadmissibilidade absoluta da questão do *giudice conciliatore*, alegando que o órgão jurisdicional nacional, obrigado a aplicar uma lei interna não pode fazer uso do art. 177;

Considerando que, diferentemente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado da Comunidade Econômica Europeia instituiu um ordenamento jurídico próprio, integrado ao sistema jurídico dos Estados-membros, desde a entrada em vigor do Tratado, e que se impõe a seus órgãos jurisdicionais;

Que, com efeito, ao constituir uma comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional, e mais particularmente, de poderes reais, nascidos de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados-membros à Comunidade, estes limitaram, ainda que em âmbitos restritos, seus direitos soberanos e criaram um corpo de direito aplicável a seus súditos e a eles mesmos;

Considerando que esta integração, no direito de cada país-membro, de disposições provenientes da fonte comunitária e, em geral, os termos e o espírito do Tratado, tem por corolário a impossibilidade para os Estados-membros de

fazer prevalecer, contra um ordenamento jurídico aceito por eles sobre a base da reciprocidade, uma medida unilateral ulterior que não pode, em consequência, ser-lhe oposta; que a força executiva do direito comunitário não pode, com efeito, variar de um Estado para outro ao amparo de medidas legislativas internas ulteriores, sem pôr em perigo a realização dos objetivos do Tratado contemplados no art. 5, nem provocar uma discriminação proibida pelo art. 7, que as obrigações contraiadas no Tratado constitutivo da Comunidade não seriam incondicionais, senão somente eventuais, se pudessem ser questionadas por atos legislativos futuros dos signatários;

Considerando que a primazia do direito comunitário está conformada pelo art. 189, nos termos dos quais os regulamentos têm valor obrigatório e são diretamente aplicáveis a cada Estado-membro;

Que esta disposição, que não está acompanhada de nenhuma reserva, não teria nenhum alcance se um Estado-membro pudesse unilateralmente anular seus efeitos por um ato legislativo opoável aos textos comunitários;

Considerando que do conjunto destes elementos resulta que, surgido de uma fonte autônoma, o direito nascido do Tratado não poderia, pois, em razão de sua natureza específica original, permitir que a ele fosse oposto judicialmente um texto interno, de qualquer classe que seja, sem perder seu caráter comunitário e sem questionar-se mesmo a base jurídica da comunidade;

Que a transferência operada pelos Estados, de seu ordenamento jurídico interno, em benefício do ordenamento jurídico comunitário, dos direitos e obrigações correspondentes às disposições do Tratado, implica, como consequência, uma limitação definitiva de seus direitos soberanos, contra a qual não pode prevalecer um ato unilateral ulterior incompatível com a noção de Comunidade;

Em consequência, cabe a aplicação do art. 177, apesar de qualquer lei nacional, no caso em que se estabeleça uma questão de interpretação do Tratado.

Percebe-se, ao se analisar a decisão, que o Tribunal se utilizou de dois critérios para a fundamentação acerca da origem do princípio da primazia:

Adesão dos Estados-membros aos tratados-constitutivos, com a delegação de parcelas de suas competências à União Europeia, criando um ordenamento jurídico comunitário integrado ao seu ordenamento jurídico interno.

A primazia surgiu a partir da construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia, facultada pelo art. 177 do Tratado de Roma, fundada na natureza específica da ordem jurídica comunitária e nas exigências próprias da mesma.

Ainda, no acórdão *Walt Wilhelm*, de 13 de fevereiro de 1969, o Tribunal insistiu na doutrina consagrada no acórdão *COSTA/ENEL*.

O Tratado CEE instituiu uma ordem jurídica própria, integrada nos sistemas jurídicos dos Estados-membros e que se impõe às suas jurisdições.

Seria contrário à natureza de tal sistema admitir que os Estados-membros pudessem adotar e manter em vigor medidas suscetíveis de comprometer o efeito útil do Tratado.

A força imperativa do tratado e dos atos adotados para a sua aplicação não poderia variar de um Estado a outro por efeito de atos internos, sob pena de ser entravado o funcionamento do sistema comunitário e posta em perigo a realização dos fins do Tratado.

Deste modo, os conflitos entre as regras comunitárias e as regras nacionais devem ser resolvidos mediante a aplicação do princípio da primazia da regra comunitária.

Posteriormente, no aresto *Internationale Handelsgesellschaft*, de 1970, foi enfrentada, direta e explicitamente, a questão da primazia da ordem comunitária sobre a ordem constitucional interna, *in verbis*:

Considerando que o recurso a regras ou noções jurídicas do direito nacional, para apreciação da validade dos atos decididos pelas instituições das comunidades, teria por efeito atingir a unidade e a eficácia do direito comunitário; que a validade de tais atos só poderia ser apreciada em função do direito comunitário; que, portanto, a invocação de violações causadas, seja aos direitos fundamentais, tais como são formuladas pela Constituição de um Estado-membro, seja aos princípios de uma estrutura constitucional nacional, não poderia atear a validade de um ato da Comunidade ou de seu efeito sobre o território deste Estado.

Nesse aresto, a Corte ressalva, no entanto, a conveniência de se examinar se nenhuma garantia análoga, inerente ao direito comunitário, não teria sido violada.

O Tribunal menciona ainda que o respeito aos direitos fundamentais integra os princípios gerais de direito, os quais a mesma assegura e que esses direitos, inspirados nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, devem ser protegidos de acordo com a estrutura e os objetivos da Comunidade.

Por fim, no julgamento do caso *Sinmentalhal*, em 1978, o Tribunal fixou as consequências da adoção do princípio da primazia do direito comunitário:

Em virtude do princípio da primazia do direito comunitário, as disposições do tratado e dos atos das instituições diretamente aplicáveis têm como efeito, em suas relações com o direito interno dos Estados-membros, não somente fazer inaplicável de todo direito toda disposição contrária da legislação nacio-

nal existente, senão também impedir a adoção válida de novos atos legislativos nacionais, na medida em que forem incompatíveis com as normas comunitárias.

Ainda, conforme o mesmo julgamento, o juiz pode deixar de aplicar, de ofício, a lei nacional contrária, anterior ou posterior, sem necessidade de esperar que seja declarada inconstitucional ou seja revogada pelo Parlamento.

No caso da Alemanha, a Corte Constitucional analisou o fenômeno da recepção do direito comunitário e de sua hierarquia em relação à ordem jurídica interna, havendo uma preocupação constante com relação à soberania do Estado alemão e da proteção dos direitos fundamentais.

Assim, em 1974, a corte produziu o julgado *Solange I*, no qual o Tribunal Administrativo de Frankfurt, depois de utilizar-se do reenvio prejudicial à Corte de Justiça para saber a respeito da validade de um regulamento, solicitou ao Tribunal Constitucional um pronunciamento sobre a concordância de uma obrigação imposta pelo instrumento comunitário com a garantia da liberdade profissional prevista no art. 12 da Magna Carta alemã.

A Corte Constitucional declarou a sua competência para verificar a compatibilidade das normas comunitárias com os direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal alemã, em sentido contrário à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, o qual entendia que a validade de uma norma comunitária não poderia ser realizada por meio de confrontação com normas internas, ainda que estas estejam localizadas na Constituição do Estado-membro.

Esse controle será exercido pelo Tribunal Constitucional "enquanto" o processo de integração não alcance um grau de evolução no qual vigore um catálogo de direitos fundamentais adotado de forma democrática e com um nível equiparável ao da Lei Fundamental.

O Tribunal alemão baseou sua decisão na interpretação de que o art. 24 da Constituição alemã não poderia ser utilizado para a transferência de poderes soberanos que atingisse a estrutura fundamental da mesma.

Já na decisão *Solange II* de 1986, uma nova posição será adotada pela Corte Constitucional alemã. O recurso constitucional estava fundamentado no suposto desconhecimento da garantia do juiz legal, uma vez que a Corte Federal Administrativa tinha se negado a reenviar à Corte de Justiça uma questão que havia sido julgada pelo Tribunal Comunitário previamente.

O Tribunal Constitucional alemão reconheceu a Corte de Justiça como juiz legal e, mencionando os avanços feitos em nível comunitário em favor dos direitos fundamentais, preferiu abster-se de exercer o controle sobre as normas

comunitárias derivadas em relação com os direitos fundamentais, "enquanto" a Corte de Justiça garantisse uma proteção eficaz.

A posição do Tribunal Constitucional, a respeito da proteção aos direitos fundamentais, é enfim consagrada na Lei Fundamental alemã por meio da reforma de 21/12/1992 com o novo texto do art. 23. Nesse artigo, a Alemanha se declara vinculada à União Européia na medida em que a mesma assegure a proteção dos direitos fundamentais em um nível equiparado ao da Lei Fundamental alemã.

Houve, ainda, contudo, em 1993, a decisão *Solange III*, quando o Tribunal Constitucional tinha que julgar sobre a compatibilidade do Tratado de *Maastricht* com as normas da Constituição. Assim, ele aprovou o tratado, mas fez a ressalva de que os atos dos órgãos comunitários devem ser respeitados, enquanto estes se mantiverem dentro dos limites de suas faculdades e não os ultrapassem.

3. Autonomia

O princípio da autonomia significa que o mercado comum traz um referencial novo, um território comunitário, havendo, assim, um espaço jurídico-representativo de um aparato jurídico particular, distinto dos ordenamentos jurídicos nacionais, com sua própria eficácia e desenvolvimento.

Assim, há uma verdadeira emancipação do direito comunitário e de seus princípios com relação ao direito internacional, mormente no problema do seu relacionamento com a ordem jurídica interna.

Pode-se dizer que o passo decisivo para a autonomia do direito comunitário foi dado quando ele disciplinou o seu relacionamento com o direito interno.

Dessa forma, o poder teria passado da periferia (ordem jurídica interna) para o centro (ordem jurídica comunitária), com o que se poderia ver nesse aspecto certo federalismo jurídico que se pretende, às vezes, caracterizar a ordem jurídica comunitária?

No acórdão de 07 de fevereiro de 1973, *Comissão versus República Italiana*, processo nº 39/72, foi decidido como funcional a relação entre o direito comunitário e o direito interno. Assim, nesse caso, a Comissão reprovava ao Estado italiano a passividade no cumprimento da obrigação imposta por um regulamento do Conselho, de aplicar corretamente, e nos termos previstos, um regime de incentivos ao abate de vacas e à não comercialização do leite e dos produtos dele derivados para reduzir produções excedentes.

O Tribunal torna claro que aos Estados não é permitida a adoção de medidas de execução dos regulamentos que os desnaturalizem ou que se abstenham de considerar as indicações relevantes dos atos comunitários. O principal da decisão, entretanto, é a questão da dificuldade de aplicação no território nacional do direito comunitário. Ao não admitir que um Estado possa se prevaler das dificuldades para se opor à aplicação do regulamento, o Tribunal afirma a subordinação da ordem nacional à comunitária.

Ademais, o Tribunal determina que tal obrigação funda-se na solidariedade de que cada Estado-membro deve ter para com o outro, impedindo-o de romper o equilíbrio entre as vantagens e os inconvenientes de se participar da Comunidade Européia em função de um interesse particular.

Pode-se mencionar, ainda, que a autonomia do direito comunitário resulta de que este é distinto da ordem jurídica internacional pelas seguintes características³:

Diferente origem do direito comunitário

O direito comunitário tinha como fonte originária os Tratados de Paris e de Roma, instrumentos clássicos de direito internacional. A ordem jurídica comunitária, no entanto, constitui-se pelo complexo de normas de direito derivado. Dessa forma, para o Tribunal Comunitário, a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional (caso *Van Gend en Loos* de 05/02/63) ou uma ordem jurídica própria (caso *Costal/ENEL* de 15/07/64).

Já o Tribunal Constitucional italiano, em decisão de 27 de dezembro de 1973, considerava a Comunidade como uma instituição caracterizada por uma ordem jurídica autônoma e independente, e o Tribunal Constitucional alemão, em sua decisão de 18/10/67, julgou a Comunidade como uma potência pública independente em face dos Estados-membros.

Diferente finalidade do direito comunitário

Os Tratados de Paris e de Roma constituem verdadeiras Cartas Constitucionais de uma Comunidade de Estados, na qual foi criada uma comunidade autônoma, com autoridade institucional própria, com o estabelecimento progressivo de uma ordem de subordinação das soberanias dos Estados-membros, ou seja, dos interesses nacionais ao interesse comunitário.

Dessa forma, os Tratados de direito comunitário têm uma finalidade específica, a qual rege a sua aplicação e interpretação a fim de garantir o seu efeito útil. Nesse mesmo entendimento, o Tribunal deixa de aplicar os princípios de direito internacional geral quando os mesmos forem incompatíveis com a natureza jurídica, a estrutura institucional ou os objetivos da Comunidade.

Assim, o Tribunal Comunitário entendeu que o princípio de direito inter-

nacional público, conforme o qual a violação substancial de um tratado multilateral autoriza o Estado atingido por tal violação a suspender a aplicação do Tratado (art. 60 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados) não é aplicável no direito comunitário. Isso ocorre porque a Comunidade possui um Tribunal competente para repor a legalidade violada⁴.

Destinatários do direito comunitário

Os destinatários do direito internacional são normalmente apenas os Estados. Já os destinatários do direito comunitário são os Estados-membros da Comunidade e também os simples particulares (indivíduos ou empresas) sujeitos à jurisdição comunitária.

Órgãos do direito comunitário

A interpretação, aplicação e hierarquização das normas de direito comunitário dependem de órgãos jurisdicionais próprios, independentes tanto em face das outras instituições da comunidade como dos Estados-membros.

Princípios fundamentais da ordem jurídica comunitária

O direito comunitário resolve as questões da aplicabilidade direta, primazia e interpretação da norma comunitária de forma totalmente diferente do direito internacional.

4. Aplicabilidade direta e efeito direto

O efeito direto consiste na possibilidade de os particulares invocarem em tribunais nacionais uma disposição dos tratados comunitários ou ato de direito derivado que não se beneficie de aplicabilidade direta para afastarem a aplicação de uma norma interna⁵.

O princípio do efeito direto foi consagrado no acórdão *Van Gend e Loos*, de 05 de fevereiro de 1963, como corolário do princípio da primazia.

Com efeito, o art. 189, "c", do Tratado de Roma, previu apenas que os regulamentos comunitários eram diretamente aplicáveis no ordenamento jurídico interno, nada dizendo a respeito das demais normativas comunitárias, em especial as diretivas, o que levou a Corte de Luxemburgo à construção jurisprudencial do efeito direto.

Dessa forma, no caso *Van Gend e Loos*, o Tribunal Europeu garantiu a facultade de os particulares invocarem o direito comunitário de qualquer natureza.

As pedras angulares dessa construção jurisprudencial, no entanto, foram os acórdãos proferidos no caso *Gradi* e no caso *Van Duyn*.

No caso *Gradi*, de 06 de outubro de 1970, o Tribunal decidiu que o fato de, por força do art. 189, os regulamentos serem diretamente aplicáveis e, por conseguinte, suscetíveis pela sua natureza de produzirem efeitos diretos, não resulta daí que outras categorias de atos nunca possam produzir efeitos análogos.

Já no acórdão *Van Duyn*, de 04 de dezembro de 1974, a Corte ratificou os fundamentos do caso *Gradi*, entendendo que do art. 189 não se pode concluir que outras categorias de atos visados nesse artigo nunca possam produzir efeitos análogos. Lembrou, ainda, o caráter obrigatório que o art. 189 reconhece à diretiva e o fato de que o efeito útil deste ato seria enfraquecido se os interessados ficassem impossibilitados de invocá-lo em juízo.

Ainda no acórdão *Mazzalai*, de 20 de maio de 1976, foi decidido que uma diretiva pode ser invocada por um particular para a interpretação da lei nacional em conformidade com suas disposições, mesmo não sendo diretamente aplicável.

Posteriormente, no caso *VNO*, de 1º de fevereiro de 1977, o Tribunal reaffirmou essa posição, ressaltando, entretanto, que a diretiva funciona também como um mecanismo de controle de legalidade dessas disposições; a saber, o juiz nacional deve fazer a revisão da legalidade das disposições; a saber, o adotadas para a execução da diretiva, independentemente do seu efeito direto.

Em seguida, no acórdão *Ratti*, de 05 de abril de 1979, foi criado um novo elemento, ao se declarar que o Estado-membro que não adotou as medidas de execução exigidas pela diretiva no prazo fixado não pode opor aos particulares o seu descumprimento das obrigações que ela comporta. Esse novo elemento configura o princípio do *estoppel*.

O efeito direto pode ser vertical quando a norma é invocada por um particular contra o Estado, ou horizontal, quando é entre particulares.

O Tribunal de Luxemburgo tem reconhecido o efeito direto vertical em duas situações:

Quando o Estado-membro tiver tomado medidas destinadas a executar a diretiva, mas a fez de modo incorreto ou insuficiente;

Quando o Estado não adotou a diretiva no prazo estabelecido para isso. Quanto ao efeito direto horizontal às normas das diretivas, o Tribunal não o tem aceitado.

Alguns autores, entretanto, têm entendido que a Corte consagrou também o efeito direto horizontal de forma implícita⁶. Assim, alegam a seu favor:

No acórdão *Dyferme*, para afastar o argumento literal do art. 189 do Tratado contra o efeito horizontal das diretivas, contestou-se o efeito horizontal do art. 119 do Tratado, sob a alegação de que a obrigação prevista nesse artigo seria dirigida apenas aos Estados-membros.

O Tribunal entendeu, dessa forma, que o art. 119 tem um caráter imperativo, devendo a proibição de discriminação entre trabalhadores masculinos e femininos ser imposta não só às autoridades públicas, como também estender-se a todas as convenções que regulamentam de forma coletiva o trabalho assalariado e os contratos entre os particulares;

O efeito direto seria um conceito unitário, o qual não diferenciaria o plano vertical do horizontal. Daí poder ser o mesmo invocado tanto em face do Estado como do particular;

O efeito direto seria uma questão de fundo e não formal, isto é, o reconhecimento do efeito direto horizontal deve fundamentar-se no exame de conteúdo e não na forma do ato jurídico. Questiona-se por que se aceita o efeito horizontal de uma disposição do Tratado e se recusa uma obrigação similar prevista numa diretiva;

O efeito útil da diretiva justificaria a invocabilidade das disposições da diretiva tanto em face do Estado como dos particulares, sendo que o reconhecimento do efeito horizontal das diretivas permitirá reforçar a eficácia do direito comunitário;

O efeito horizontal seria um meio indispensável de salvaguardar o primado, significando que a recusa do efeito horizontal das diretivas abriria uma brecha no princípio do primado;

A invocabilidade formal da diretiva, considerada como um mecanismo de controle de legalidade⁹, poderia acarretar o surgimento de lacuna legislativa. Com efeito, se a jurisprudência do Tribunal aceita a possibilidade de um particular invocar as disposições da diretiva como meio de controle de legalidade das normas nacionais de execução da diretiva, com a consequência de não se aplicar essas normas, se contrárias à diretiva, e recusa o efeito horizontal da mesma, não haverá lei alguma aplicável;

O efeito horizontal afastaria a discriminação entre os trabalhadores do serviço público e os do serviço privado, pois o efeito vertical só permite a invocabilidade do efeito direto em face da entidade patronal pública.

Finalmente, no acórdão *Marleasing*, de 13 de dezembro de 1990, a Corte declarou que o órgão jurisdicional, chamado a interpretar as disposições nacionais, é obrigado a fazê-lo em toda a medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva. Consagra-se, assim, uma forma implícita do efeito horizon-

Princípios de direito comunitário na União Europeia

tal das diretivas, reconhecendo, na prática, a invocabilidade por um particular da diretiva judicialmente transposta contra um outro particular.

De fato, o que se pretende com o efeito é assegurar o primado do Direito Comunitário sobre a ordem jurídica interna e garantir a uniformidade na aplicação do Direito Comunitário.

Para que a parte possa invocar o efeito direto há os seguintes requisitos:⁸
Positividade da norma: a norma comunitária deve determinar de forma precisa o seu objeto, sendo auto-executável;

Suficiência da norma: a norma comunitária deve conter todos os elementos suficientes para possibilitar a sua aplicabilidade a uma situação em concreto;

Vocação ou aptidão da norma para conferir direitos subjetivos: a norma confere de forma direta aos particulares direitos passíveis de serem exigidos perante os Tribunais nacionais;

Incondicionalidade e precisão da norma: a norma deve ser clara, impondo aos Estados uma obrigação incondicional e precisa.

O efeito direto não se confunde com a aplicabilidade direta, pois esta significa que as normas de direito comunitário devem manifestar a plenitude dos seus efeitos de maneira uniforme em todos os Estados-membros, a partir de sua entrada em vigor e durante todo o período de vigência⁹.

A aplicabilidade direta está prevista no art. 249, "b", do Tratado da Comunidade Europeia, o qual prevê:

O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os estados-membros.

Assim, a aplicabilidade direta significa, de acordo com José de Oliveira Ascensão¹⁰, que os regulamentos passam a compor a ordem jurídica dos Estados-membros automaticamente, independentemente de qualquer ato de recepção ou até meramente de publicação por parte destes.

Por fim, pode-se dizer que o efeito direto funciona como uma chave de integração jurídica, pois atua ao mesmo tempo como salvaguarda dos direitos dos indivíduos, realização dos objetivos dos Tratados de integração e integração do direito¹¹.

5. Uniformidade de aplicação e interpretação

A uniformidade de aplicação e interpretação é assegurada por meio da ati-

vidade jurisdicional do Tribunal Comunitário, conforme previsto no art. 234 (ex 177) do Tratado da Comunidade Europeia, o qual dispõe, *in verbis*:

O Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial:

Sobre a interpretação do presente Tratado;

Sobre a validade e interpretação dos atos adoptados pelas Instituições da Comunidade;

Sobre a interpretação dos estatutos dos organismos criados por um acto do Conselho, desde que os estatutos o prevejam.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal de Justiça que sobre ela se pronuncie.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo perante, perante um órgão jurisdicional nacional, cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça.

Nesse procedimento prejudicial há que se fazer a distinção entre interpretação e aplicação do direito comunitário. Assim, à Corte cabe a interpretação, enquanto ao juiz nacional a aplicação dos textos litigiosos.

Deve-se mencionar, outrossim, a obrigação de reenvio quando um órgão de jurisdição nacional considere inválido um ato comunitário e essa invalidade já não tiver sido reconhecida pelo Tribunal de Justiça, ainda que se trate de um órgão jurisdicional cuja decisão esteja sujeita a recurso ordinário. Dessa forma, no acórdão *Foto Frost*, o Tribunal entendeu ser imposta essa interpretação do art. 177 pela necessidade de impedir divergências entre as jurisdições dos Estados-membros passíveis de comprometer a unidade da ordem jurídica comunitária.¹²

Essa interpretação prejudicial é realizada por meio do reenvio. Há, no entanto, exceções à obrigação de reenvio, as quais foram admitidas pelo Tribunal de Justiça comunitário: falta de pertinência da questão, isto é, quando o tribunal nacional entender que o litígio não deve ser decidido de acordo com as normas comunitárias, mas tão-somente na conformidade das disposições do direito interno.

Isso ocorre porque, apesar de o Tribunal Comunitário ser competente para a interpretação do direito comunitário, é ao tribunal nacional que cabe aplicá-lo ao caso concreto, decidindo que a causa comporta a aplicação do direito comunitário, como foi decidido no caso CILFIT;

Decisão interpretativa anterior do Tribunal de Justiça comunitário, como foi decidido no caso *Da Costa*, de 27/03/63, conforme o qual "a autoridade da interpretação por ele dada ao abrigo do art. 177 pode privar esta obrigação da reenvio da sua razão de ser e esvaziá-la, por isso, de conteúdo; e que tal acontece, designadamente, quando a questão suscitada é materialmente idêntica a outra que haja sido objeto de uma decisão a título prejudicial proferida em caso análogo."

Deve-se ressaltar, no entanto, que os Tribunais nacionais, se assim o quiserem, podem solicitar de novo a interpretação do Tribunal comunitário, como foi julgado também no caso CILFIT;

Teoria do ato claro, de acordo com a qual, nos casos em que haja lugar para a aplicação de uma norma comunitária, não surge necessariamente uma questão para efeitos do art. 177, pois a norma comunitária aplicável pode ser perfeitamente clara, não precisando o tribunal nacional proceder ao reenvio prejudicial.

Mais uma vez, no caso CILFIT decidiu-se que:

O art. 177, § 3º, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que uma jurisdição cujas decisões não são suscetíveis de um recurso judicial de direito interno é obrigada, sempre que uma questão de direito comunitário lhe é posta, a observar a sua obrigação de reenvio, a menos que tenha concluído que a aplicação correta do direito comunitário se impõe com tal evidência que não deixa lugar a qualquer dúvida razoável.

Deve-se mencionar, ainda, a discussão a respeito dos efeitos da interpretação feita pelo Tribunal Comunitário. Assim, os efeitos podem ser *erga omnes* ou Corte de Justiça tem consequências económicas e sociais, a mesma é vista sob outro aspecto.

Isso ocorreu no julgamento do caso *Dyffern*, de 08 de abril de 1976, no qual uma acromoga belga reclamava da desigualdade de tratamento entre homens e mulheres, os quais executavam um trabalho idêntico, sob o triplo ponto de vista da remuneração, indenização de fim de carreira e de aposentadoria.

O juiz belga dirigiu-se à Corte por meio do reenvio prejudicial, indagando se o artigo 119 do Tratado seria diretamente aplicável na espécie. Dessa maneira, a Corte, quando constatou o efeito direto do artigo 119 do Tratado de Roma concernente à igualdade de remuneração feminina e masculina, entendeu que a interpretação dada nesse acórdão não poderia ficar limitada àquele caso concreto. Ainda, invocando o princípio da segurança jurídica, o Tribunal Comunitário entendeu que a aplicação retrospectiva do efeito dire-

to às remunerações pagas há quatorze anos perturbaria gravemente a economia dos Estados-membros.

6. Responsabilidade Civil do Estado violador do Direito Comunitário

A responsabilidade civil, por parte do Estado violador do Direito Comunitário, foi consagrada com o Acórdão *Francovich*, de 19 de novembro de 1991, no qual se decidiu que o direito comunitário impõe o princípio, segundo o qual os Estados-membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares pela violação do direito comunitário.

A responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não está prevista em nenhum dispositivo do Tratado de Roma ou *Maastricht*. Há apenas a previsão da ação de descumprimento nos arts. 169, 170 e 171 do Tratado de Roma, solução ineficaz.

Destarte, diante da omissão estatal em relação ao direito comunitário, havia a possibilidade tão-somente de tomar as medidas cabíveis para a execução do Acórdão, como *soft law*, dentro do espírito de coordenação entre os Estados, característica fundamental do Direito Internacional Público clássico.

Dessa forma, havia total insegurança jurídica e, como ensina Maria Chantal da Cunha Machado Ribeiro¹³, o direito comunitário tinha a mesma característica do Direito Internacional Clássico, ou seja, ausência de sanção eficaz para a violação do princípio *pacta sunt servanda*.

Assim, ao julgar o caso *Francovich e Bonifazi* e outras versus República Italiana, relacionados a uma diretiva sobre a proteção de empregados em caso de falência do empregador e inatendida pela Itália, o Tribunal Comunitário entendeu ser o Estado italiano responsável pelo não atendimento da diretiva.

Deve-se ter em vista, entretanto, que para ensejar responsabilidade há que se atender três requisitos.

Dessa forma, Ricardo Alonso García¹⁴ explica que as condições de responsabilidade consistem em que a norma jurídica violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares, que a violação esteja suficientemente caracterizada e que exista uma relação de causalidade direta entre a infração da obrigação que incumbe ao Estado e o dano sofrido pelas vítimas.

Quanto ao primeiro requisito, o Tribunal de Justiça entendeu que, embora o artigo 28 do Tratado da Comunidade Européia imponha uma proibição aos Estados-membros, não deixa por isso de gerar, em favor dos particulares,

direitos que os órgãos jurisdicionais devem salvaguardar (S. Inelli e Volpi, 22 de março de 1977). Assim mesmo, o artigo 43 do Tratado confere, por sua própria natureza, direitos aos particulares (S. Reynolds, 21 de junho de 1974).

Em relação ao segundo requisito, pode o Tribunal considerar o grau de clareza e de precisão da norma violada, a amplitude da margem de apreciação que a norma infringida deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o caráter intencional ou involuntário da infração cometida ou do prejuízo causado, o caráter escusável ou inescusável de um eventual erro de direito e a circunstância de que as atitudes adotadas pela Instituição comunitária hajam podido contribuir à omissão, à adoção ou ao manimento de medidas ou de práticas nacionais contrárias ao Direito Comunitário.

Dessa maneira, conforme o magistério do mesmo autor, o caráter intencional da infração constituiria infração grave e manifesta, o que não quer dizer que essa intencionalidade deva existir em todo caso, podendo a gravidade da infração derivar da presença de outros elementos.

O terceiro requisito é o nexo causal, no qual a pessoa prejudicada deve provar que adotou uma diligência razoável para limitar a magnitude do prejuízo, se não quiser correr o risco de suportar o dano sozinho. Assim, além de atuar com diligência razoável, o Tribunal destaca a obrigação do juiz nacional de comprovar se o prejudicado exercitou em tempo oportuno todas as ações cabíveis. Se por sua culpa, ou por não haver utilizado os meios legais, a vítima tiver contribuído ao dano, a indenização poderá ser reduzida ou negada, segundo a doutrina da natureza autônoma da ação de responsabilidade comunitária, consoante a qual a ação de responsabilidade encontraria seu limite no uso fraudulento da ação para alterar o sistema de recursos do Tratado, intentando a anulação de uma decisão que podia e devia ter sido impugnada pelo suposto prejudicado no prazo de dois meses que preside a interposição do recurso pelo art. 230.

Posteriormente, outras causas semelhantes foram julgadas pelo Tribunal de Luxemburgo, como nos Acórdãos *Brasserie du Pecheur* e *Factorame III*, mas, dessa vez, referindo-se a pessoas jurídicas.

No primeiro caso, uma cervejaria francesa demandou a República Federal da Alemanha por danos sofridos diante de barreiras não-tarifárias, as quais impediram a livre circulação do produto com violação do art. 28 do Tratado da Comunidade Européia.

No segundo caso, armadores espanhóis da empresa *Factorama*, tentando operar na Grã-Bretanha, foram impedidos, em face de exigências nacionais de residência e domicílio, incompatíveis com o direito comunitário.

Por fim, pode-se dizer que a responsabilidade do Estado violador do Direito

Comunitário teve suas bases lançadas com os princípios da primazia e do efeito direto.

7. Conclusão

O Tribunal de Justiça europeu tem desempenhado um papel muito importante na consolidação do Direito Comunitário. Não se limitou a interpretar de forma rotineira e a aplicar, mecanicamente, as disposições do Direito Comunitário. Antes, por meio de uma jurisprudência ousada e progressista, conseguiu definir e impor um conjunto de princípios fundamentais que, reforçando e completando o sistema jurídico instituído pelos Tratados de Paris e de Roma, permitiram edificar uma verdadeira ordem jurídica comum aos Estados da comunidade.

8. Notas

- 1 FONTOURA, Jorge. *A Construção Jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu*, in: *Mercosul no Cenário Internacional*, Luiz Olavo Pimentel (org.), volume II, Curitiba: Juruá, p.291.
- 2 EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Introducción al Derecho Comunitario Latino-americano*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996, pp.72 e 73.
- 3 RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à União Europeia*, Coimbra: Coimbra ed., 1999, p.100.
- 4 CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, 2. vol, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, p.196.
- 5 Comissão/ G.D. Luxemburgo e Reino Unido da Bélgica, acórdão de 13 de novembro de 1964, proc. 90-91/63.
- 6 QUADROS, Fausto de, *op. cit.*, pp.420-421.
- 7 PAIS, Sofia Oliveira. *O Acórdão Marleasing – Rumo à Consagração Implícita dos Efeitos Horizontais das Diretivas?* In: *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXVIII, Coimbra: Universidade de Coimbra, 1992, pp.296/299.
- 8 Acórdão V.N.O.
- 9 CAMPOS, João Mota de, *op. cit.*, p.363.
- 10 Caso *Van Duyn*.
- 11 ASCENÇÃO, José de Oliveira. *O Direito - Introdução e Teoria Geral*, Coimbra: Almedina, 1993, p.236.
- 12 LECOURT, Robert. *L'Europe des Juges*, Bruxelles: Bruylant, 1976, p.263.
- 13 ALMEIDA, José Carlos Moitinho. *O Renvio Prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p.33.
- 14 RIBEIRO, Marra Chantal da Cunha Machado. *Da Responsabilidade do Estado pela Violação do Direito Comunitário*, Coimbra: Almedina, 1996, p.40.
- 15 GARCIA, Ricardo Alonso. *La Responsabilidad de los Estados Miembros por Infracción del Derecho Comunitario*. Madrid: Civitas, 1997, pp.38-47.

9. Referências

Bibliográficas

- ALMEIDA, José Carlos Moitinho. *O Renvio Prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.
- ASCENÇÃO, José de Oliveira. *O Direito - Introdução e Teoria Geral*, Coimbra: Almedina, 1993.
- CAMPOS, João Mota de et CAMPOS João Luiz Mota de. *Constituição Comunitária*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. 2º. vol., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Introducción al Derecho Comunitario Latino-americano*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996.
- FONTOURA, Jorge. *A Construção Jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu*, in: *Mercosul no Cenário Internacional*, Luiz Olavo Pimentel (org.), volume II, Curitiba: Juruá, 2000.
- GARCIA, Ricardo Alonso. *La Responsabilidad de los Estados Miembros por Infracción del Derecho Comunitario*. Madrid: Civitas, 1997.
- LECOURT, Robert. *L'Europe des Juges*, Bruxelles: Bruylant, 1976.
- PAIS, Sofia Oliveira. *O Acórdão Marleasing – Rumo à Consagração Implícita dos Efeitos Horizontais das Diretivas?* In: *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXVIII, Coimbra: Universidade de Coimbra, 1992.

* Doutorando em Direito Internacional pela UERJ, professor de Direito Comunitário pela mesma instituição e Advogado da União.

QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*. Lisboa: Almedina, 1991.

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à União Europeia*, Coimbra: Coimbra ed., 1999.

RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado. *Da Responsabilidade do Estado pela Violação do Direito Comunitário*, Coimbra: Almedina, 1996.