



**Tribunal de Justiça
da
União Europeia**

Relatório apresentado ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2015/2422 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2015, que altera o Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia

Introdução

Em 16 de dezembro de 2015, o legislador da União Europeia adotou uma importante reforma da arquitetura jurisdicional da União, ao decidir duplicar, em três fases sucessivas, o número de juízes do Tribunal Geral e transferir para este, em 1 de setembro de 2016, a competência para decidir em primeira instância sobre os litígios entre a União e os seus agentes, até então da competência do Tribunal da Função Pública. Como indica o considerando 5 do Regulamento 2015/2422 ¹, o recurso à possibilidade, prevista pelos Tratados, de aumentar o número de juízes do Tribunal Geral afigurou-se uma medida adequada para reduzir, a curto prazo, tanto o volume dos processos pendentes como a duração excessiva da sua tramitação nesta jurisdição. O Parlamento Europeu e o Conselho reconheceram, assim, os desafios que se colocam e que estão relacionados com o aumento constante do número de processos submetidos às jurisdições da União e a sua complexidade crescente, dotando o Tribunal Geral dos meios necessários a uma boa administração da justiça.

O legislador da União pretendeu assegurar um acompanhamento efetivo desta reforma e dos seus efeitos, tanto do ponto de vista orçamental como nos planos organizacional, estrutural e processual. Para tanto, o Tribunal de Justiça foi convidado a apresentar dois relatórios ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão: um primeiro relatório, até 2

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2015/2422 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2015, que altera o Protocolo n.º 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (JOUE L 341, de 24 de dezembro de 2015, p. 14).

de dezembro de 2017, sobre as possíveis alterações na repartição das competências entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral em matéria de questões prejudiciais; um segundo relatório, três anos mais tarde, sobre o funcionamento do Tribunal Geral, em especial sobre a sua eficiência, a necessidade e a eficácia da duplicação do número de membros, a utilização e a eficácia dos recursos alocados, bem como sobre a prossecução da criação de secções especializadas ou a implementação de outras alterações estruturais ².

O presente documento destina-se a responder ao primeiro desses convites. Examina o conjunto de parâmetros a ter em conta em qualquer reflexão relativa a uma eventual transferência de uma competência prejudicial parcial para o Tribunal Geral, depois de recordar o quadro jurídico e o contexto em que se inscreve esta reflexão.

Quadro jurídico e contexto

Como o Tribunal de Justiça recordou diversas vezes na sua jurisprudência e nos contactos regulares que mantém com os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, o reenvio prejudicial é a «pedra angular» do sistema jurisdicional da União ³. É o instrumento que permite garantir uma interpretação e uma aplicação uniformes deste direito através do reenvio, pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, de questões sobre a interpretação do direito da União ou a validade dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União ⁴. Embora esses órgãos jurisdicionais tenham inicialmente utilizado o reenvio prejudicial de maneira muito limitada, a situação é hoje radicalmente diferente: os órgãos jurisdicionais nacionais não hesitam em submeter ao Tribunal de Justiça um número cada vez maior de pedidos de decisão prejudicial nos domínios mais diversificados ⁵.

Enunciada, em termos de princípio, no artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Tratado da União Europeia e explicitada no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a competência prejudicial é, atualmente, exercida em exclusivo pelo Tribunal de Justiça.

² V., a este respeito, o artigo 3.º do regulamento já referido, que precisa que os relatórios são acompanhados, se for caso disso, de pedidos de atos legislativos necessários à alteração do Estatuto.

³ Parecer 2/13 (Adesão da União à CEDH), de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, n.º 176.

⁴ Esta finalidade é, aliás, evidenciada também nos documentos redigidos à atenção desses órgãos jurisdicionais, uma vez que é recordada desde logo no n.º 1 das Recomendações à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JQUE C 439, de 25 de novembro de 2016).

⁵ V., a este respeito, as estatísticas judiciais publicadas nos relatórios anuais de atividade da Instituição, bem como o quadro anexo ao presente relatório, sobre os processos entrados nos dez primeiros meses de 2017. Em 628 novos processos, nada menos de 455 são processos prejudiciais, o que representa mais de 72% do total dos processos entrados no Tribunal de Justiça neste período. Desde há vários anos, as questões prejudiciais representam entre dois terços e três quartos dos processos entrados no Tribunal de Justiça.

A possibilidade de atribuir certos processos prejudiciais ao Tribunal Geral não é nova. Evocada, há cerca de vinte anos, no contexto de um aumento significativo do volume de trabalho das duas jurisdições concomitante com o início da terceira fase da União Económica e Monetária e com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, bem como no quadro da preparação de um alargamento sem precedentes, esta possibilidade figurava expressamente, nos documentos e contribuições do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral à atenção da Conferência Intergovernamental, como uma das pistas possíveis para evitar o congestionamento dos tribunais, a par de medidas como a transferência para o Tribunal Geral de novas categorias de ações ou recursos diretos, a criação de secções de recurso de carácter jurisdicional ou a filtragem dos recursos das decisões do Tribunal Geral ⁶. Encontrou eco formal nos diplomas legais, uma vez que, nos termos do artigo 256.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, «[o] Tribunal Geral é competente para conhecer das questões prejudiciais, submetidas por força do artigo 267.º, em matérias específicas determinadas pelo Estatuto» ⁷. Por conseguinte, se tal se revelasse necessário, uma alteração desta disposição poderia permitir atribuir uma competência prejudicial parcial ao Tribunal Geral.

Todavia, esta possibilidade ainda não foi utilizada até hoje. Com efeito, nos anos que se seguiram à entrada em vigor do Tratado de Nice, em 1 de fevereiro de 2003, foi dada prioridade à criação do Tribunal da Função Pública e à transferência para o Tribunal Geral de todos os recursos de anulação e ações por omissão que até aí eram da competência do Tribunal de Justiça, com exceção de certas categorias de ações ou recursos de natureza interinstitucional ou de ações ou recursos apresentados pelos Estados-Membros contra os atos do legislador da União. Os reenvios prejudiciais continuaram a ser da competência exclusiva do Tribunal de Justiça, que, desde então, adotou várias alterações importantes do seu Regulamento de Processo – assim como várias medidas de organização interna – que produziram efeitos significativos tanto no número de processos concluídos pela jurisdição como na duração média de tratamento dos processos, que constituía uma das principais preocupações na origem das reflexões acima referidas sobre o futuro do sistema jurisdicional da União.

O convite do legislador, que é objeto de presente relatório, inscreve-se num contexto radicalmente diferente daquele que se verificava no início dos anos 2000. Enquanto a duração média de tratamento dos processos prejudiciais era de 25,5 meses em 2003,

⁶ V., a este respeito, documento de reflexão sobre «[o] futuro do sistema jurisdicional da União Europeia», transmitido ao Conselho em maio de 1999, bem como a contribuição dirigida pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Geral, um ano mais tarde (abril de 2000), à Conferência Intergovernamental.

⁷ V. o artigo 225.º CE, retomado, com simples alterações terminológicas, no atual artigo 256.º, n.º 3, TFUE.

estabilizou em 15 meses, em 2016, o que, tendo em conta as contingências processuais e linguísticas aplicáveis ao tratamento desta categoria de processos, constitui sem dúvida uma duração muito próxima do mínimo irredutível. Esta redução dos prazos ocorreu paralelamente a um aumento muito significativo do número de pedidos de decisão prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça, mais do que proporcional ao aumento do número de Estados-Membros (e de juízes do Tribunal de Justiça). Embora, em 2003, os órgãos jurisdicionais dos quinze Estados que constituíam então a União Europeia tenham submetido ao Tribunal de Justiça 210 pedidos, em 2016, os órgãos jurisdicionais dos vinte e oito Estados-Membros submeteram nada menos de 470 pedidos, ou seja, mais do dobro do número de reenvios prejudiciais efetuados treze anos antes e nada menos de dois terços de todos os processos apresentados no Tribunal de Justiça no ano anterior. Esta tendência crescente, que é confirmada pela leitura das estatísticas judiciais mais recentes ⁸ e que, com toda a probabilidade, é expectável que prossiga tendo em conta a intensificação da atividade do legislador da União e, designadamente, a criação da Procuradoria Europeia ⁹, requer, por conseguinte, uma reflexão material sobre o modo de tratamento mais indicado desta categoria de processos e pode incitar a suscitar novamente a questão da oportunidade de uma transferência parcial da competência prejudicial para o Tribunal Geral.

Vantagens e inconvenientes da atribuição ao Tribunal Geral de certos reenvios prejudiciais

Antes de mais, e do ponto de vista estritamente quantitativo, é evidente que a transferência para o Tribunal Geral da competência para conhecer de questões prejudiciais em matérias específicas determinadas pelo Estatuto reduziria automaticamente o volume de trabalho do Tribunal de Justiça. Poderia considerar-se que tal transferência não afetaria a capacidade do Tribunal Geral de tratar os seus próprios processos, uma vez que este passou a dispor de efetivos que lhe permitem não só absorver o *stock* de processos pendentes mas também tratar em condições adequadas todos os processos que lhe são submetidos ¹⁰.

Todavia, importa ter em conta que a reforma da arquitetura jurisdicional ainda está em curso e não produziu todos os seus efeitos, num contexto marcado, também no Tribunal

⁸ V. números que figuram em anexo ao presente relatório.

⁹ V., a este respeito, o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 283, p. 1).

¹⁰ Com efeito, à data de redação do presente relatório, o Tribunal Geral dispunha de 46 juízes. Faltava ainda nomear um juiz, no âmbito da primeira fase da reforma da arquitetura jurisdicional votada em 2015, devendo a terceira fase desta reforma traduzir-se na nomeação de mais nove juízes, em 1 de setembro de 2019, a fim de que o número total de juízes do Tribunal Geral ascenda a 56 (número que será porém reduzido para 54, em caso de saída do Reino Unido da União Europeia).

Geral, por um aumento importante do número de processos entrados e pendentes ¹¹. Acresce que a transferência proposta não deixa de ter inconvenientes.

A primeira questão que a transferência de uma parte dos reenvios prejudiciais para o Tribunal Geral suscita é saber quais as «matérias específicas» a atribuir-lhe. À primeira vista, isto parece relativamente fácil, uma vez que se trata de identificar as matérias técnicas mais próximas do contencioso do Tribunal Geral, que tenham dado origem a uma jurisprudência antiga e constante, e que representem para o Tribunal de Justiça um contencioso «unitário». A este respeito, podemos pensar nas questões aduaneiras ou pautais ou nas relacionadas com a segurança social ou a fiscalidade indireta. O Tribunal de Justiça centrar-se-ia, assim, nas questões consideradas «essenciais», como a cidadania da União, o espaço de liberdade, segurança e justiça, o mercado interno ou a integração económica e monetária.

Todavia, a realidade é muito mais complexa. Os pedidos de decisão prejudicial podem incidir sobre matérias técnicas e sobre a interpretação de disposições fundamentais dos Tratados ou de um ato legislativo. Inversamente, pedidos aparentemente anódinos ou técnicos podem suscitar questões de princípio ou de natureza transversal, relacionadas com o autor do pedido de decisão prejudicial ou com o seu objeto, que requerem necessariamente uma decisão de princípio da competência exclusiva do Tribunal de Justiça ¹². Uma transferência, ainda que parcial, da competência prejudicial para o Tribunal Geral exigiria, por conseguinte, que fossem previstas medidas concretas de aplicação do artigo 256.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a fim de prevenir os riscos de uma abordagem divergente no tratamento destas questões, o que poria em causa a segurança jurídica e a confiança que os órgãos jurisdicionais nacionais e os particulares depositam na Instituição.

Estes riscos de divergências também se devem ao facto de o Tribunal Geral se ter organizado, desde o início, para tratar ações ou recursos diretos, intentados por pessoas singulares ou coletivas, Estados-Membros ou Instituições da União, e não de reenvios prejudiciais emanados de órgãos jurisdicionais nacionais. Ora, o modo de tratamento destas duas categorias de processos é substancialmente diferente, na medida em que os reenvios prejudiciais se caracterizam, designadamente, pelo envolvimento de um grande número de

¹¹ Assim, nos primeiros dez meses deste ano, deram entrada no Tribunal Geral nada menos de 799 novos processos, e o número de processos pendentes nesta jurisdição, em 31 de outubro de 2017, ascendia a 1535.

¹² É o caso, por exemplo, de numerosos reenvios prejudiciais no domínio fiscal. Não é raro que pedidos de decisão prejudicial sobre a interpretação de disposições específicas da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JOUE L 347, de 11 de dezembro de 2006, p. 1), ou da Diretiva 77/388/CEE, que a revogou, incluam questões relativas a conceitos tão fundamentais como o abuso de direito. Mencionaremos, a título de exemplo, o processo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), que constituía originalmente um processo em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, mas que levou o Tribunal de Justiça a proferir um acórdão de princípio sobre o âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

atores e pela utilização de todas as línguas oficiais durante o processo. Além disso, a autoridade dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça decorre, nomeadamente, do facto de cada processo ser examinado por todos os juízes e advogados-gerais antes de ser atribuído a uma formação de julgamento adaptada à sua dificuldade.

É certo que os autores do Tratado previram determinadas garantias. O artigo 256.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê, em primeiro lugar, a possibilidade de o Tribunal Geral remeter a causa ao Tribunal de Justiça, quando considerar que a mesma exige uma decisão de princípio suscetível de afetar a unidade ou a coerência do direito da União. Prevê igualmente um procedimento de «reapreciação», que consiste na possibilidade de o Tribunal de Justiça reapreciar as decisões proferidas pelo Tribunal Geral sobre questões prejudiciais, nas condições e dentro dos limites previstos no Estatuto. Todavia, não é possível afastar a existência de algumas dificuldades.

Com efeito, o reenvio de um processo ao Tribunal de Justiça só poderia ocorrer numa fase relativamente avançada da tramitação do processo, quando este revelasse toda a sua complexidade – ou a sua dimensão constitucional –, pelo que a duração da instância sofreria um alongamento significativo devido à reapreciação sucessiva da causa por duas jurisdições distintas. Por conseguinte, este alongamento poderia ter por consequência que os órgãos jurisdicionais nacionais hesitassem em recorrer ao Tribunal Geral, mesmo que confrontados com um problema real de interpretação ou de validade do direito da União. Ora, a duração previsível do processo prejudicial no Tribunal de Justiça constitui um elemento essencial para o juiz nacional, na medida em que o processo prejudicial se enxerta no processo nacional.

A reapreciação pelo Tribunal de Justiça de eventuais acórdãos prejudiciais do Tribunal Geral também não é suscetível de prevenir os inconvenientes de uma transferência. Apesar das melhorias introduzidas na tramitação do procedimento de reapreciação pelo novo Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que entrou em vigor em 1 de novembro de 2012, cabe recordar que este procedimento só pode ser desencadeado em condições relativamente restritivas, uma vez que só pode ser posto em prática, nas condições e dentro dos limites previstos no Estatuto, em caso de «risco grave de lesão da unidade ou da coerência do direito da União». Por conseguinte, sob pena de distorcer completamente a função deste procedimento e de reapreciar todas as decisões proferidas pelo Tribunal Geral em matéria prejudicial – sendo que tal abordagem privaria então de qualquer efeito os potenciais benefícios de uma transferência parcial de competência prejudicial para o Tribunal Geral, tanto em termos de redução do volume de trabalho do Tribunal de Justiça como em termos de eficácia e de duração do tratamento dos pedidos de decisão

prejudicial –, o procedimento de reapreciação não oferece um remédio eficaz para possíveis abordagens divergentes de jurisprudência entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral ¹³.

Conclusão

Embora estas diferentes interrogações possam seguramente encontrar respostas, importa constatar que aquilo que está em jogo é fundamental e que a implementação dos mecanismos adequados a permitir que o reenvio prejudicial mantenha a sua função de «pedra angular» do sistema jurisdicional da União é uma operação extremamente delicada.

Numa altura em que os pedidos de decisão prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça são tratados com celeridade e em que o diálogo estabelecido com os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros nunca foi tão intenso, não se afigura oportuno, nesta fase, proceder a uma transferência, a favor do Tribunal Geral, de competências relativas a tais pedidos. Isto é válido, por maioria de razão, no contexto atual, marcado por um aumento do número de processos submetidos ao Tribunal Geral e pela necessidade de este se reorganizar e adaptar os seus métodos de trabalho.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça entende que, nesta fase, não deve propor uma alteração ao seu Estatuto com vista a transferir para o Tribunal Geral uma parte da sua competência em matéria prejudicial.

Todavia, importa ser muito claro sobre este aspeto essencial: isto não deve em caso algum ser compreendido como uma posição definitiva sobre a questão da repartição da competência prejudicial entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral. O Tribunal de Justiça entende, no entanto, que não se pode equacionar uma transferência parcial desta competência para o Tribunal Geral antes de serem adotadas outras medidas.

Com efeito, por um lado, o Tribunal de Justiça continua a acompanhar com atenção a evolução do número de pedidos de decisão prejudicial e o tempo necessário para o seu tratamento. A possibilidade de uma ulterior transferência da competência em matéria prejudicial não pode ser excluída, em certas matérias específicas, se o número e a complexidade dos pedidos de decisão prejudicial submetidos ao Tribunal de Justiça forem tais que essa transferência se imponha por razões de boa administração da justiça. Nessa hipótese, seria necessário proceder a uma alteração das regras processuais do Tribunal Geral, com vista a prever modalidades de tratamento dos processos adaptadas à natureza e à especificidade dos reenvios prejudiciais e a prevenir, tanto quanto possível, os riscos atrás referidos de divergências de jurisprudência.

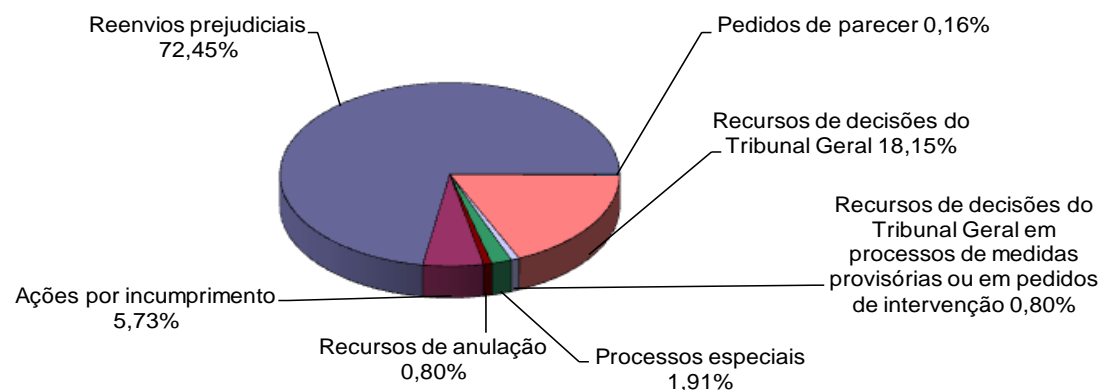
¹³ É essencial ter presente que as decisões proferidas a título prejudicial têm uma autoridade geral de matéria interpretada, que ultrapassa o âmbito do litígio que levou a recorrer ao juiz da União.

Por outro lado, o contexto que presidiu à reforma da arquitetura jurisdicional da União Europeia levou o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral a passar em revista todas as competências que exercem atualmente, com vista a examinar se, independentemente de uma eventual alteração da repartição das competências em matéria de questões prejudiciais, poderiam ser introduzidas outras alterações nesta repartição, designadamente no que respeita ao tratamento das ações e recursos diretos e, no que se refere ao Tribunal de Justiça, no tratamento dos recursos das decisões do Tribunal Geral. As reflexões sobre estas questões estão adiantadas e conduzirão provavelmente à formulação de propostas em 2018, que se deverão traduzir tanto numa alteração do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia como numa alteração dos Regulamentos de Processo das duas jurisdições.

Anexo: Síntese dos processos entrados no Tribunal de Justiça entre 1 de janeiro e 31 de outubro de 2017

Processos entrados – Natureza dos processos (2017)

de 01/01/2017 a 31/10/2017



Natureza dos processos	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	Total
Reenvios prejudiciais	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Recursos de anulação		1	1		1			1		1	5
Ações por incumprimento		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Recursos de decisões do Tribunal Geral	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Recursos de decisões do Tribunal Geral em processos de medidas provisórias ou em pedidos de intervenção				2			1		2		5
Subtotal	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Pedidos de parecer									1		1
Processos especiais		1	2			4	3	2			12
Subtotal		1	2			4	3	2	1		13
Total	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628