
O REENVIO PREJUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO NA UNIÃO EUROPEIA

THE PRELIMINARY RULING AS AN INSTRUMENT FOR THE EFFECTIVENESS OF COMMUNITY LAW IN THE EUROPEAN UNION

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado

*Advogada da União, Especialista em Direito Processual pela UNISUL,
Coordenadora-Geral para Assuntos Administrativos da Consultoria Jurídica do
Ministério da Educação*

Emmanuel Felipe Borges Pereira Santos

*Advogado da União, Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto
Brasiliense de Direito Público – IDP, Consultor Jurídico do Ministério da Educação*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Sobre o reenvio prejudicial – características e particularidades; 2 O processo de criação de princípios próprios do direito comunitário; 3 O emblemático o Acórdão Eugen Schmidberger; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa as principais características do “reenvio prejudicial” e a atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia como órgão impulsionador e criador dos princípios norteadores do direito comunitário e o seu importante papel na uniformização da aplicação das normas comunitárias pelos Estados-Membros. Algumas decisões proferidas em sede de reenvio prejudicial tornaram-se paradigmas para a interpretação e aplicação do direito comunitário, tal como o Acórdão Eugen Schmidberger, proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 12 de junho de 2003, no âmbito do processo C-112/00, ao aplicar o princípio da proporcionalidade para conciliação das exigências de proteção às liberdades de expressão e de reunião, garantidas pelos artigos 10º e 11º da CEDH, com as exigências de proteção à livre circulação de mercadorias consagrada pelo TCE.

PALAVRAS-CHAVE: Reenvio Prejudicial. Tribunal de Justiça da União Europeia. Princípios do Direito Comunitário. Paradigmas. Acórdão Eugen Schmidberger.

ABSTRACT: This article examines the main features of the “preliminary ruling” and the role of the Court of Justice of the European Union as the driving force and as the creator of the guiding principles of Community law and its important role in standardizing the application of Community rules beneath the Member States. Some of the decisions taken on instance of preliminary ruling have become paradigms for the interpretation and application of Community law, such as the Eugen Schmidberger judgment delivered on 12 June 2003 by the Court of Justice of the European Union in Case C- 112/00 by applying the principle of proportionality in order to reconcile the protection requirements to the freedoms of expression and assembly guaranteed by Articles 10 and 11 of the ECHR with the requirements of the protection of the free movement of goods enshrined in the EC Treaty.

KEYWORDS: Preliminary Ruling. Court of Justice of the European Union. Principles of Community Law. Paradigms. Eugen Schmidberger Judgement.

INTRODUÇÃO

O Direito comunitário nasceu com o Segunda Guerra Mundial, como um consectário da necessidade de reconstrução da Europa, ocasião histórica em que se propuseram os Estados a deixarem a segundo plano os revanchismos e antagonismos políticos até então presentes entre eles mediante a adesão a uma ideologia de cooperação mútua.

O processo de comunitarização do direito europeu veio da assinatura de instrumentos denominados tratados comunitários, os quais não se confundem com os tradicionais tratados internacionais do Direito Internacional Público. O objetivo daqueles primeiros consiste na efetiva construção de um ordenamento jurídico internacional.

Muito embora permaneçam titulares de sua respectiva soberania, os Estados-Membros sujeitam-se às normas do direito comunitário na condição de ordenamento jurídico supranacional, o qual, inclusive, não depende de prévia aprovação pelos mecanismos internos para sua plena eficácia e aplicabilidade.

Nesse sentido, pode-se considerar que o ordenamento jurídico da União Europeia é formado pelo sistema de normas de cada Estado-Membro, denominado direito nacional, e pelo sistema de normas da União, denominado direito comunitário, o qual possui princípios próprios, tais como o princípio da aplicabilidade direta, o princípio do primado e o efeito direto das normas comunitárias, os quais serão mais adiante abordados com melhor detalhamento.

Em sua atuação, os tribunais nacionais possuem competência para aplicar tanto o direito nacional quanto o direito comunitário, devendo, neste último caso, respeitar os seus princípios basilares e aplicar as suas normas, ainda que em detrimento das normas nacionais.

Diante deste panorama, o Tribunal de Justiça da União Europeia – TJUE possui a importante função de harmonização do direito comunitário, impedindo divergências jurisprudenciais entre os tribunais nacionais de cada Estado-Membro ao aplicar as normas de direito comunitário no caso concreto.

1 SOBRE O REENVIO PREJUDICIAL – CARACTERÍSTICAS E PARTICULARIDADES

Um dos mecanismos que possibilitam esta atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia é o reenvio prejudicial, previsto no artigo 267º do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE, nos seguintes termos:

Artigo 267º

O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

- a) Sobre a interpretação dos Tratados
- b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos e organismos da União.

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 esta questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

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

Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível.

Em síntese, o tribunal nacional, ao julgar uma lide que envolva norma de direito comunitário cuja resolução se torne necessária para o julgamento do caso, possui a faculdade de suspender o processo e submeter a questão prejudicial à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia, para que este se pronuncie acerca da interpretação ou validade da referida norma para a sua aplicação no caso concreto.

Por outro lado, tratando-se de lide cuja solução exija a aplicação de norma de direito comunitário e que tramite perante um tribunal nacional cujas decisões são irrecorríveis, por se tratar de última instância judiciária, a submissão da questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia é imperativa.

Note-se que não se trata de dupla instância de julgamento, pois não há hierarquia entre estes órgãos, mas sim um sistema de cooperação para assegurar a uniformização na aplicação do direito comunitário. Deste modo, a decisão acerca da questão prejudicial vincula o tribunal nacional de reenvio e os demais órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, competindo-lhes

aplicar o direito comunitário no caso concreto de acordo com as diretrizes dispostas no acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

2 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE PRINCÍPIOS PRÓPRIOS DO DIREITO COMUNITÁRIO

O Tribunal de Justiça da União Europeia é impulsionador e criador de diversos princípios do direito comunitário. Em sua primordial função, algumas decisões proferidas em sede de reenvio prejudicial tornaram-se paradigmas para a interpretação e aplicação do direito comunitário.

No Acórdão Van Gend en Loos, de 05 de fevereiro de 1963, cuja lide consistia no conflito entre o ordenamento jurídico dos Países Baixos e o Tratado de Roma em matéria aduaneira, o TJUE estabeleceu o princípio do efeito direto do Direito da União Europeia nos sistemas jurídicos nacionais. Segundo esse princípio, o direito comunitário é norma cogente não apenas para os Estados-Membros nas relações entre si, mas também para os cidadãos, aos quais é conferido valerem-se tanto das regras do direito nacional quanto daquelas do direito comunitário em face do Estado e dos demais particulares. Portanto, com fundamento no princípio do efeito direto, os particulares podem invocar diretamente normas comunitárias perante jurisdições nacionais.

O princípio da primazia do direito comunitário foi instituído pelo TJUE no Acórdão Costa/ENEL de 15 de Julho de 1964, na análise da aplicação da lei italiana de nacionalização da energia elétrica, denunciada como incompatível com o Tratado da Comunidade Europeia, ao concluir que a ordem jurídica própria instituída pelo Tratado da Comunidade Europeia se impõe às jurisdições nacionais. Portanto, pelo princípio do primado do direito da União Europeia, se uma norma interna de um Estado-Membro estiver em conflito com uma norma comunitária, esta última deve prevalecer, em abono à necessidade de uniformização e harmonização do direito comunitário.

Há de se destacar, ainda, que a responsabilidade civil dos Estados-Membros em relação aos particulares pela violação do direito comunitário foi inaugurada pelo Acórdão Francovich E O., de 19 de novembro de 1991.

3 O EMBLEMÁTICO O ACÓRDÃO EUGEN SCHMIDBERGER

Nessa seara, o Acórdão Eugen Schmidberger, proferido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em 12 de junho de 2003, no âmbito do processo C-112/00, configura notável orientação jurisprudencial ao aplicar o princípio da proporcionalidade para conciliação das exigências da proteção

dos direitos fundamentais e reconhecer que a proteção destes direitos constitui um interesse legítimo que justifica em princípio, a restrição de uma liberdade fundamental garantida pela Tratado da Comunidade Europeia, como a livre circulação de mercadorias.

No caso em questão, a empresa Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge, estabelecida na Alemanha, possuía como atividade econômica principal o transporte de madeira e aço entre a Alemanha e a Itália e, para tanto, os seus caminhões utilizavam a auto-estrada de Brenner, na Áustria.

Em razão da manifestação organizada pela associação de proteção ambiental Transitforum Austria Tirol, que teve como objetivo sensibilizar a opinião pública para o aumento da poluição resultante do aumento do tráfego rodoviário na auto-estrada de Brenner e apelar às autoridades austríacas que adotassem medidas de proteção ambiental, a referida estrada ficou bloqueada para a circulação de veículos por cerca de 30 horas, entre os dias 12 e 13 de junho de 1998.

Alegando prejuízos decorrentes da referida manifestação, uma vez que cinco dos seus caminhões ficaram impossibilitados de utilizar a auto-estrada de Brenner durante quatro dias consecutivos (dias da manifestação, dia anterior e dois dias posteriores), a Schmidberger propôs ação perante o tribunal austríaco visando a condenação da República da Áustria ao pagamento de uma indenização de 140.000 Schillings austríacos (ATS) a título de perdas e danos.

Argumentou a empresa que a não proibição da manifestação e a não intervenção das autoridades austríacas para impedir o corte deste eixo rodoviário constituíram um entrave à livre circulação de mercadorias que, não podendo ser justificado pelos direitos à liberdade de expressão e à liberdade de reunião das manifestantes, violou o direito comunitário, suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado-Membro.

O Tribunal Landesgericht innsbruck julgou a ação improcedente, por não ter a empresa se desincumbido do ônus de provar o prejuízo financeiro invocado, exigência imposta pelo direito material austríaco, e por não ter cumprido o dever imposto pelo direito processual austríaco, de apresentar todos os fatos que constituem a causa de pedir e que são necessários para a solução do litígio.

Em sede recursal, o Tribunal Oberlandesgericht Innsbruck considerou que a solução do litígio necessitava da interpretação do direito comunitário e submeteu reenvio prejudicial à análise do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a interpretação dos artigos 30º, 34º e 36º do Tratado da Comunidade Europeia (atuais artigos 28º, 29º e 30º do TCE), conjugados com o artigo 5º do Tratado da Comunidade Europeia (atual artigo 10º TCE), bem

como sobre as condições de responsabilidade de um Estado-Membro pelos prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário.

O tribunal de reenvio encaminhou ao TJUE as seguintes questões prejudiciais:

- 1) Devem os princípios relativos à liberdade de circulação das mercadorias, na aceção dos artigos 28^o CE e seguintes (ex-artigo 30^o), ou outras disposições do direito comunitário ser interpretados no sentido de que um Estado-Membro está obrigado a manter, ilimitadamente ou pelo menos tanto quanto possível, em estado de circulação as estradas principais, isentando-as adequadamente de todas as limitações e impedimentos, em termos, nomeadamente, de não poder permitir uma manifestação de carácter político convocada para uma estrada ou, pelo menos, no sentido de esta manifestação dever ser posteriormente dissolvida, quando ou desde que tal manifestação pudesse ter sido efetuada, com publicidade comparável, fora da referida estrada?
- 2) O fato de as disposições legais de um Estado-Membro relativas ao direito de manifestação e à liberdade de manifestação não imporem, na ponderação entre a liberdade de manifestação e o interesse público, a consideração dos princípios do direito comunitário, em especial as liberdades fundamentais e, muito especialmente neste caso, as disposições sobre a livre circulação de mercadorias, representa — quando, em resultado de tal fato, uma manifestação de carácter político com a duração de 28 horas foi autorizada e efetuada e, em consequência, também por causa de uma proibição geral de circulação nos feriados já existente no país, foi impedida a circulação numa importante estrada da rede intracomunitária de transportes de mercadorias por quatro dias, com uma curta interrupção de poucas horas, em especial para a maior parte do trânsito de caminhões — uma violação do direito comunitário suficientemente grave para, na presença dos demais pressupostos, fundamentar a responsabilidade do Estado-Membro, de acordo com os princípios do direito comunitário?
- 3) A decisão de uma autoridade nacional, segundo a qual as disposições do direito comunitário, em especial as relativas à livre circulação de mercadorias e ao dever geral de colaboração e lealdade previsto no artigo 10^o CE (ex-artigo 5^o), não se opõem a

uma manifestação de natureza política com a duração de 28 horas — em razão da qual, também por causa de uma proibição geral de circulação nos feriados já existente no país, uma importante estrada da rede intracomunitária de transporte de mercadorias foi interrompida ao trânsito por quatro dias, com uma curta interrupção de poucas horas, em especial para a maior parte do trânsito de caminhões — de modo que tal manifestação não tinha que ser proibida, representa uma violação do direito comunitário suficientemente grave para, na presença dos demais pressupostos, fundamentar a responsabilidade do Estado-Membro, de acordo com os princípios do direito comunitário?

- 4) Deve a finalidade de uma manifestação de caráter político, autorizada pelas autoridades e destinada a obter um espaço vital saudável e a chamar a atenção para o perigo para a saúde da população que um trânsito permanente de caminhões representa, ser considerada mais importante do que as disposições do direito comunitário relativas à livre circulação de mercadorias na aceção do artigo 28º CE?
- 5) Existe um prejuízo que acarrete o direito a obter reparação do Estado quando o lesado, embora possa comprovar todos os pressupostos relativos à aquisição de um lucro — no presente caso, portanto, a possibilidade de efetuar transportes transfronteiriços de mercadorias por meio dos caminhões com que opera, os quais, porém, estiveram quatro dias parados em razão da manifestação que durou 28 horas — não pode comprovar a perda de qualquer transporte em concreto?
- 6) Para o caso de resposta negativa à questão 4):

Devem o dever de colaboração e lealdade que incide sobre as autoridades nacionais, em especial sobre os tribunais, na aceção do artigo 10º CE (ex-artigo 5º), e o princípio da eficácia ser tidos em conta no sentido de as normas do direito material ou processual que limitam a invocação de direitos fundados no direito comunitário, como, no caso, o direito a obter reparação do Estado, não deverem ser aplicadas até que se adquira uma clareza total sobre o conteúdo do direito baseado no direito comunitário, se necessário através de decisão do Tribunal de Justiça com base num pedido prejudicial?

Na análise destas questões, o Tribunal consignou, preliminarmente, que a livre circulação de mercadorias constitui um dos princípios fundamentais da Comunidade Europeia, concretizado pelos artigos 30º e 34º do Tratado da Comunidade Europeia. Ademais, o dever geral de colaboração de lealdade previsto no art. 5º do mencionado Tratado impõe que os Estados-Membros adotem todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado e abstenha-se de tomar quaisquer medidas suscetíveis de pôr em perigo a realização dos seus objetivos.

Citando o Acórdão de 9 de dezembro de 1997, Comissão/França, C-265/95, ratificou que o artigo 30º do Tratado proíbe não apenas as medidas de origem estatal que, em si mesmas, criem restrições ao comércio entre os Estados-Membros, mas pode igualmente ser aplicado quando um Estado-Membro se abstém de tomar as medidas requeridas para fazer face a entraves à livre circulação de mercadorias devido a causas que não tenham origem estatal.

Ao analisar o caso concreto, considerou que o fato de as autoridades competentes da Áustria não terem proibido uma manifestação que levou ao corte total, durante cerca de 30 horas sem interrupção, da autoestrada de Brenner, é suscetível de restringir o comércio intracomunitário de mercadorias, constituindo uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas, em princípio incompatível com as obrigações do direito comunitário, a menos que a não proibição possa ser objetivamente justificada.

Ocorre que a referida manifestação obedeceu as normas nacionais e foi autorizada pelas autoridades austríacas em observância aos direitos fundamentais de liberdade de expressão e de liberdade de reunião, consagrados e garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem - CEDH e pela Constituição austríaca.

Assim, para a solução do litígio, entendeu que deveriam ser conciliadas as exigências de proteção às liberdades de expressão e de reunião, garantidas pelos artigos 10º e 11º da CEDH, com as exigências de proteção à livre circulação de mercadorias consagrada pelo TCE.

Nesse sentido, esclareceu que o princípio da livre circulação de mercadorias pode ser objeto de restrições por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas, de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial, tal como previsto no artigo 36º Tratado, ou por exigências imperativas, que dizem respeito à eficácia do controle fiscal, à proteção da saúde pública, à lealdade das transações comerciais e à defesa dos consumidores, conforme já decidido no Acórdão de 20 de fevereiro de 1979, Cassis de Dijon, Processo 120/78.

Do mesmo modo, o exercício dos direitos de liberdades de expressão e de reunião podem sofrer restrições justificadas por objetivos de interesse geral e proporcionais ao objetivo a ser alcançado, que não atente contra a própria substância dos direitos protegidos, conforme literalidade dos artigos 10º e 11º da CEDH.

Assim, entendeu que incumbe às autoridades nacionais do Estado-Membro ponderar, à luz da necessidade e da proporcionalidade, a liberdade de circulação e o interesse dos manifestantes, tendo obrigação de optar pela alternativa menos restritiva ao direito comunitário, o que foi feito no caso em tela, uma vez que foram tomadas várias medidas de enquadramento e acompanhamento pelas autoridades austríacas para limitar tanto quanto possível as perturbações da circulação rodoviária, prevendo, inclusive, diversos itinerários alternativos, pelo que todos estavam bem informados das restrições à circulação aplicáveis na data e no local da manifestação prevista e podiam adotar, antecipadamente, todas as disposições úteis para evitar estas restrições.

Por fim, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que a não proibição da manifestação pelas autoridades nacionais competentes da Áustria não é incompatível com os artigos 30º e 34º, conjugados com o artigo 5º, todos do Tratado da Comunidade Europeia, não podendo ser imputada às autoridades nacionais competentes uma violação do direito comunitário suscetível de desencadear a responsabilidade do Estado-Membro em causa.

4 CONCLUSÃO

Assentadas tais premissas e circunstâncias, percebe-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia possui importante papel na harmonização do Direito Comunitário, imprimindo coerência em sua aplicação entre os Estados-membros e nas esferas internas de cada instituição comunitária em si considerada.

Apresenta-se, outrossim, que, ao interpretar os tratados e decidir sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelos integrantes da União Europeia, o TJUE não atua como uma segunda ou terceira instância de julgamento, mas funciona como instância única, responsável pela uniformização na aplicação do direito comunitário, tal como o fez no Acórdão de 12 de junho de 2003, processo C-112/00 Eugen Schidberger, aqui analisado, ocasião em que, para concluir no sentido da não responsabilização do Estado da Áustria no caso concreto, estabeleceu parâmetros interpretativos e de aplicabilidade do direito comunitário aplicáveis não apenas à situação posta, mas aos demais casos em que

houvesse a necessidade de ponderar a aplicabilidade de importantes princípios do direito comunitário e dos ordenamentos jurídicos internos dos respectivos Estados-Membros.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Européia*. Estrutura Jurídico-institucional. Curitiba: Juruá, 1996.

FONTOURA, Jorge. A Construção Jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu. *Revista de Ciência Jurídica e Social*, Unipar, v. 2, n. 1: jan./jul. 1999.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito comunitário*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

LOBO, Maria Teresa Cárcamo. *Manual de Direito Comunitário – 50 anos de integração*. A Ordem Jurídica - O Ordenamento Econômico - As Políticas Comunitárias - O Tratado Constituc. 3 ed. revisada e atualizada, Curitiba: Juruá, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. *Direitos fundamentais e direito comunitário*. Belo Horizonte, 2000.

