

CERCLE I

Working Document 08

NOTA

de:	Secretariado
para:	Círculo de Discussão sobre o Tribunal de Justiça
Assunto:	Projecto de relatório do Dr. António Vitorino, presidente do Círculo de Discussão

1. Dando seguimento ao quadro de trabalhos definido pelo Praesidium (ver anexo), o Círculo de Discussão reuniu-se quatro vezes: entre 17 e 24 de Fevereiro e em 3 e 17 de Março de 2003, tendo ouvido Rodriguez Iglesias, presidente do Tribunal de Justiça, Bo Vesterdorf, presidente do Tribunal de Primeira Instância, e uma delegação do Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE), composta por Lord Brennan QC e pelos Drs. Berrisch, Brouwer, Kahn e Waelbroeck.
2. Durante a última reunião, realizada em 3 de Março de 2003, o Círculo de Discussão analisou também a questão da competência do Tribunal de Justiça no que se refere aos actos da União do âmbito da PESC ¹, na sequência da fusão dos pilares, tendo ficado decidido analisar este ponto numa nota à parte e incluir as conclusões da discussão no presente relatório.
3. O presidente procurou tomar o mais possível em conta as diferentes orientações existentes no Círculo sobre as questões incluídas no quadro de trabalhos. Estas conclusões incidem sobre os pontos do quadro de trabalhos, respeitando a ordem aí seguida.

¹ Relativamente à JAI, o Círculo tomou a devida nota das recomendações contidas no relatório do Grupo de Trabalho X "Liberdade, Segurança e Justiça".

Alínea a) do quadro de trabalhos

4. O Círculo debateu as disposições do Tratado de Nice sobre o número de juízes. Em relação ao Tribunal de Justiça, com poderes de Tribunal de Apelação e de Tribunal Constitucional, foi avançada a proposta de se limitar o número de juízes, mas foi também recordada a necessidade de haver um juiz por Estado-Membro; quanto ao Tribunal de Primeira Instância, que deverá ter de decidir num número crescente de processos, considerou-se satisfatória a fórmula "pelo menos" um juiz por Estado-Membro. A maioria parece não considerar necessárias alterações a este ponto ¹.
5. Quanto ao processo de nomeação dos juízes e advogados-gerais do Tribunal de Justiça (a seguir denominado Tribunal) e do Tribunal de Primeira Instância (a seguir, TPI), o Círculo dividiu-se entre a manutenção da actual situação (nomeação de comum acordo pelos Governos dos Estados-Membros) e a nomeação por decisão do Conselho. Para alguns dos membros que favorecem esta última opção, o Conselho deveria deliberar por maioria qualificada, o que poderia reforçar a análise aprofundada das candidaturas propostas.
6. Além disso, vários membros do Círculo defenderam a ideia de um "mecanismo de filtragem" sob a forma de uma "comissão de avaliação", cuja função seria dar um parecer ao Conselho/aos Estados-Membros sobre a adequação do perfil de determinado(a) candidato(a) para o exercício das funções. Dessa comissão – cujas deliberações não seriam públicas e que não procederia a audições – poderiam fazer parte antigos membros do Tribunal e representantes das jurisdições supremas nacionais, podendo também ser associado ao processo o Parlamento Europeu. Poder-se-á considerar que a criação de semelhante comissão assumiria menor importância se o Conselho deliberasse por maioria qualificada, mas também poderá ser criada independentemente da natureza do acto (acto do Conselho ou dos Estados-Membros) e das regras de votação necessárias; a instauração deste sistema poderia levar os Estados-Membros a serem mais exigentes na selecção dos candidatos. Nesta fase, o Círculo não aprofundou a questão de saber se os Estados deviam continuar a apresentar apenas uma ou várias candidaturas.

¹ Neste contexto, é necessário reflectir sobre a questão da manutenção após o alargamento do actual número de 11 juízes com assento na grande secção criada pelo Tratado de Nice (artigo 16.º, 2.º parágrafo do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça).

7. *O presidente propõe: a) a manutenção do actual sistema de nomeação dos juizes e dos advogados-gerais do Tribunal e dos juizes do TPI por comum acordo dos Governos; b) a criação de uma "comissão de avaliação" encarregada de dar o seu parecer sobre as aptidões dos candidatos para exercerem as funções de juiz ou de advogado-geral do Tribunal e de juiz do TPI; e c) a limitação a um único nome dos candidatos apresentados por cada Estado-Membro.*
8. Quanto à duração do mandato dos membros do Tribunal, alguns membros propuseram a alteração do actual sistema, instaurando um mandato não renovável de 9 anos. Alguns dão preferência a um único mandato, mais longo, de 12 anos, uma vez que é necessária uma certa adaptação e que um mandato mais longo confere mais garantias de estabilidade aos trabalhos do Tribunal. Finalmente, alguns membros do Círculo não consideraram necessário alterar o actual sistema (mandato renovável de seis anos).
9. Tanto o presidente do Tribunal como o do TPI, embora prefiram o actual sistema, mostraram-se abertos à possibilidade de prorrogação da duração do mandato. Manifestaram preferência por um mandato de 12 anos porque um mandato de 9 anos, não renovável, poderia levantar sérios problemas práticos devido à renovação de metade do Tribunal a meio do mandato. O Círculo chamou a atenção para o facto de, principalmente no caso de um mandato não renovável, ser necessário decidir qual a duração do mandato de um juiz que substitua outro devido a morte ou demissão ¹. Além disso, a nomeação diria respeito à função, não ficando portanto excluída a hipótese de um advogado-geral (ou um juiz) poder ser nomeado juiz (ou advogado-geral).
10. O Círculo considera que a Constituição poderia estabelecer uma distinção entre o sistema de mandato para o Tribunal de Justiça e para o TPI. A maioria dos membros manifestou-se a favor do prolongamento do mandato dos membros do Tribunal e da sua não renovação; quanto aos juizes do TPI, o Círculo está de acordo com a manutenção do sistema vigente (mandato renovável de seis anos).

¹ Ou o seu mandato terminaria quando estivesse previsto que terminasse o do juiz substituído, ou seria expressamente prevista a possibilidade de renovação, ou ainda o mandato do juiz nomeado em substituição de outro teria início no momento da nomeação, durando um período completo.

Alínea b) do quadro de trabalhos

11. Em geral, o Círculo acolheu bem a ideia de alterar os artigos 225.º-A, 229.º-A e 245.º do TCE. Os membros mostraram-se abertos à possibilidade de prever que o Conselho delibere por maioria qualificada, e não por unanimidade, que é a regra seguida actualmente. Isso aplicar-se-ia nomeadamente ao artigo 225.º-A do TCE relativo à criação de câmaras jurisdicionais.
12. Quanto ao artigo 229.º-A do TCE, a maioria dos membros é também, em princípio, favorável a que o Conselho delibere por maioria qualificada.
13. Por fim, o artigo 245.º do TCE sobre o Estatuto do Tribunal de Justiça prevê actualmente que o Conselho delibere por unanimidade, com excepção do Título I do Estatuto, que só pode ser alterado pelo processo de revisão do Tratado. Quanto a esta questão, o Círculo é, em princípio, favorável a uma alteração do artigo 245.º do TCE, por forma a que o Conselho delibere por maioria qualificada, com excepção do Título I e das questões linguísticas (artigo 64.º do Estatuto) em que o Conselho deliberaria por unanimidade.

Alínea c) do quadro de trabalhos

14. No que respeita aos nomes do Tribunal e do TPI, o Círculo considerou que o do Tribunal não deve ser alterado, mas apenas adaptado ao facto de já não existirem as "Comunidades Europeias". O Círculo teve em atenção o facto de o Tribunal ter este nome desde há 50 anos, pelo que não seria aconselhável alterá-lo. O Tribunal poderá, por conseguinte, passar a chamar-se "**Tribunal de Justiça da União Europeia**".
15. Quanto ao nome do TPI, o Círculo constatou que, num futuro próximo, quando forem criadas câmaras jurisdicionais para processos específicos, o TPI não será sempre um tribunal de primeira instância, podendo também deliberar em última instância e, nessa medida, o actual nome deixará de ser adequado. Todavia, para todos os recursos directos que não sejam da competência das câmaras jurisdicionais, o TPI deliberará em primeira instância. O Círculo é, pois, a favor da alteração do nome do TPI, embora deseje evitar qualquer eventual confusão com o Tribunal. Tendo em conta estes elementos, e também a necessidade de encontrar um nome que não coloque problemas de tradução, o Presidente propôs o nome "**Tribunal Geral**".

da União Europeia", a fim de exprimir a sua futura posição de tribunal geral de base e de o distinguir dos "tribunais especializados". O Círculo considera que se poderia solicitar aos juristas-linguistas das instituições que adaptassem o título.

16. As câmaras jurisdicionais previstas no artigo 225.º-A estarão encarregadas de conhecer em primeira instância de certas categorias de recursos em matérias específicas. Embora até à data não tenha sido criada nenhuma câmara desse tipo, está prevista a criação de uma para os recursos interpostos pelos funcionários da União e de outra para os direitos comunitários de propriedade industrial (patentes). De futuro, poderá ser prevista a criação de outras câmaras. O nome actual poderia ser mantido, o que não impediria que se lhes chamasse "tribunal", como no caso do "Tribunal da Patente Comunitária", nos termos do acordo político do Conselho de 3 de Março de 2003. Todavia, parece preferível chamar-lhes "**tribunais especializados**". Esse nome teria a vantagem de evitar a confusão, em certas línguas, com as "secções" para processos específicos, que poderão ser criadas no Tribunal (ou no TPI), como acontece nos tribunais supremos dos Estados-Membros.

Alínea d) do quadro de trabalhos

17. Quanto às eventuais alterações ao quarto parágrafo do artigo 230.º do TCE, o Círculo debateu várias opções possíveis, com base num documento de trabalho preparado pelo Secretariado.
18. O debate demonstrou que o Círculo está claramente dividido em dois grupos. Para o primeiro grupo, a actual redacção desta disposição satisfaz as exigências essenciais de uma protecção judicial efectiva dos direitos das partes, tendo em conta o facto de que, no actual sistema descentralizado baseado no princípio da subsidiariedade, é nomeadamente aos tribunais nacionais que cabe defender os direitos dos particulares. Por conseguinte, não seria necessário proceder a alterações de fundo no quarto parágrafo do artigo 230.º.
19. O segundo grupo considera demasiado restritivas as condições de admissibilidade previstas no quarto parágrafo do artigo 230.º ("lhe digam directa e individualmente respeito") para os recursos interpostos por particulares das decisões de alcance geral. Por conseguinte,

alguns membros propuseram uma das seguintes soluções:

- a) dissociar as duas condições, que deixariam de ser cumulativas;
- b) Substituir "e individualmente" por "e que afecte a sua situação jurídica";
- c) Manter a redacção actual e aditar "ou de uma medida de alcance geral que lhe diga directamente respeito sem implicar uma medida de execução";
- d) Deixar a redacção actual para os actos legislativos (doravante leis e leis-quadro) e permitir o recurso ao Tribunal de Justiça para os actos regulamentares; poder-se-ia recorrer destes quando digam directa ou individualmente respeito a um particular;
- e) Mesma alternativa que a anterior, mas dando aos particulares o direito de recurso dos actos legislativos da União que não impliquem uma medida de execução;
- f) A interposição de um direito de recurso específico para defesa dos direitos fundamentais.

20. Dado que o Círculo continua dividido, a fim de facilitar uma tomada de decisão, o presidente propõe uma redacção de compromisso, que é a seguinte:

"Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso dos actos de que seja destinatária ou que lhe digam directa e individualmente respeito, bem como dos actos [de alcance geral/regulamentares] que lhe digam directamente respeito sem implicar medidas de execução".

21. O aditamento de "sem implicar medidas de execução" visa garantir que a extensão do direito de recurso dos particulares só se aplique aos casos (problemáticos) em que o particular em questão tenha primeiro de violar a lei para poder ter acesso a um tribunal, quer se trate de um acto legislativo, quer regulamentar. Esta redacção permite aos particulares interpor recurso para o Tribunal (TPI) de um acto regulamentar que contenha, por exemplo, uma proibição, mas que não implique uma medida de execução, dado que o particular em questão pode solicitar a sua anulação se puder demonstrar que é directamente afectado pelo acto regulamentar em causa.
22. Se se optar por "acto regulamentar", estabelece-se uma distinção entre os actos legislativos e os actos regulamentares, adoptando – como foi sugerido pelo Presidente do Tribunal – uma abordagem restritiva no que respeita aos recursos interpostos por particulares

dos actos legislativos (relativamente aos quais a condição "digam directa ou individualmente respeito" ainda se aplica), e uma abordagem mais aberta em relação aos recursos dos actos regulamentares (não legislativos, de acordo com a terminologia do artigo 26.º da Constituição), em que o particular deve apenas demonstrar que é directamente afectado. Esta redacção responde também às observações feitas pelo Presidente do TPI, na medida em que mantém as actuais condições de admissibilidade para os actos legislativos e, por conseguinte, não corre o risco de ser um "passo atrás".

23. Além disso, seguindo uma proposta neste sentido, o Círculo parece aberto a uma alteração meramente de redacção, que não altera o âmbito do quarto parágrafo do artigo 230.º e que consiste na supressão de "embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa". Foi também pedida a substituição de "decisão" por "acto". Estas alterações reflectem a jurisprudência do Tribunal de Justiça ¹.
24. Quanto à aplicação das disposições do artigo 230.º do TCE às agências e órgãos da União, o Círculo constatou que, em geral, os actos que criam agências contêm disposições, que instauram vias de recurso para o Tribunal de Justiça, relativas aos actos jurídicos aprovados por essas agências ². A análise desses actos permite constatar a existência de vários tipos de disposições:
- Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos interpostos contra a agência nas condições previstas no artigo 230.º ³;
 - quaisquer actos da agência, tácitos ou expressos, podem ser submetidos à Comissão, com vista um controlo da sua legalidade, podendo seguidamente a decisão da Comissão ser objecto de um recurso de anulação para o Tribunal de Justiça ⁴;
 - acto é omissivo em relação ao controlo da legalidade dos actos da agência ⁵.

¹ Ver a este propósito o Processo 60/81, IBM/Comissão (Colect. 1981, 2639, fundamento 9): "para determinar se as medidas impugnadas constituem actos, na acepção do artigo 173.º, deve desde logo atender-se à sua substância. De acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, constituem actos ou decisões passíveis de serem objecto de recurso de anulação, na acepção do artigo 173.º, as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos que possam lesar os interesses do requerente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste; ao invés, a forma como são aprovados os actos ou decisões é, em princípio, indiferente no que diz respeito à possibilidade de os impugnar através de um recurso de anulação". (Tradução do SG do Conselho)

² Ver a este respeito o documento de trabalho do Secretariado relativo ao direito de recurso contra actos das agências da União (WD 9).

³ É o caso do Regulamento n.º 1035/97 do Conselho de 2 de Junho de 1997 que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (artigo 15.º) (JO L 151 de 10.6.1997, p. 1).

⁴ Ver o Regulamento (CE) n.º 2062/94 do Conselho, de 18 de Julho de 1994, que institui a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (artigo 22.º).

⁵ Ver o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima.

25. Tendo em conta esta prática, um tanto díspar, do controlo da legalidade dos actos das agências, a Comissão ¹ recomendou ao Parlamento Europeu e ao Conselho que uniformizassem o sistema, tornando o artigo 230.º do TCE aplicável aos actos de todas as agências que sejam lesivos. O argumento a favor desta abordagem é, nomeadamente, o de que o princípio de uma garantia judicial efectiva, consagrado por uma jurisprudência constante (e retomado agora no artigo 47.º da Carta), exige que nenhum acto lesivo emanado de uma instituição, de um órgão ou de uma agência possa subtrair-se ao controlo judicial da sua legalidade. É, aliás, impossível excluir categoricamente, aquando da criação de uma agência, que ela não pratique esses actos, apesar de o regulamento que a cria não a dotar de poderes para aprovar formalmente decisões.
26. Tendo em conta o que precede, o Círculo de Discussão recomenda que o artigo 230.º do TCE seja alterado por forma a incluir, para além dos actos jurídicos aprovados pelas instituições, os dos *órgãos e agências* da União. É claro que um recurso interposto contra um órgão ou uma agência só será admissível se eles tiverem aprovado um "acto jurídico", na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça; o acto que cria a agência poderia ainda precisar as modalidades específicas para o exercício do controlo da agência ou do órgão em questão ².

Alínea e) do quadro dos trabalhos

27. Quanto ao mecanismo de sanções em caso de não execução do acórdão do Tribunal, os membros constataram que o sistema actual não era suficientemente eficaz, podendo os Estados condenados pelo Tribunal esperar anos antes de lhes ser aplicada uma sanção pecuniária. A fim de reforçar o mecanismo de sanções previsto no artigo 228.º do TCE, os membros do Círculo recomendam que sejam suprimidas as duas fases que precedem o recurso ao Tribunal para aplicação de sanções, isto é, a fase de notificação do Estado em questão e a fase do parecer fundamentado da Comissão. O recurso directo ao Tribunal por parte da Comissão ou de um Estado-Membro não é novidade: já está previsto no Tratado para determinados casos como, por exemplo, se um Estado abusar das excepções previstas por razões de defesa ou em situações de crise (artigo 298.º) ³.

¹ Ver COM(2002) 718 final de 11.12.2002 sobre o enquadramento das agências europeias de regulamentação, pp. 14 e 15.

² Em especial, relativamente à possibilidade concedida ao Tribunal de alterar um acto impugnado (caso do Instituto Comunitário de Marcas) ou às pessoas com legitimidade activa para interponem recurso (p. ex.: Instituto Comunitário de Marcas ou Instituto Comunitário das Variedades Vegetais) ou ainda à necessidade de interposição de um primeiro recurso para a Comissão, caso se pretenda manter este sistema específico.

³ Ver também, por analogia, o n.º 9 do artigo 95.º e o n.º 2 do artigo 88.º do TCE.

28. Por último, foi também apresentada uma proposta neste contexto, que eventualmente se poderia juntar à anterior, no sentido de, nos casos de "não comunicação" pelos Estados-Membros das medidas de transposição de uma lei-quadro, a Constituição dar a possibilidade à Comissão de apresentar ao Tribunal *simultaneamente* (no mesmo processo) um recurso por incumprimento, por força do artigo 226.º do TCE, e um pedido para aplicar uma sanção. Se, a pedido da Comissão, o Tribunal decretar a sanção no mesmo acórdão, esta será aplicada ao fim de determinado prazo a contar da data em que o acórdão foi proferido, se o Estado requerido não acatar a decisão do Tribunal. Um dispositivo assim permitiria aligeirar e acelerar o processo para as sanções relativas a casos de "não comunicação" de uma medida nacional de transposição ¹.

¹ Na prática faz-se uma distinção entre os casos de "não comunicação" – isto é, o Estado-Membro não tomou nenhuma medida de transposição – e os casos de transposição incorrecta – isto é, as medidas de transposição tomadas pelo Estado-Membro não cumprem, segundo a Comissão, a directiva (ou lei-quadro). O dispositivo proposto não se aplicaria nesta segunda hipótese.

Outras questões

O Círculo deve pronunciar-se sobre o âmbito de competência do Tribunal após a fusão dos pilares e, eventualmente, sobre o reforço do papel da Comissão no processo por infracção, bem como sobre as medidas destinadas a assegurar a protecção judicial a nível nacional referida no ponto 18.
