

# O DESCUMPRIMENTO DO DIREITO EUROPEU PELO PODER LEGISLATIVO:

a responsabilidade, o procedimento e a reparação

Jéssyka Maria Nunes Galvão



**AYA EDITORA**  
2022

## **Direção Editorial**

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

## **Autora**

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

## **Capa**

AYA Editora

## **Revisão**

A Autora

## **Executiva de Negócios**

Ana Lucia Ribeiro Soares

## **Produção Editorial**

AYA Editora

## **Imagens de Capa**

br.freepik.com

## **Área do Conhecimento**

Ciências Sociais Aplicadas

# **Conselho Editorial**

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

*Centro Universitário Santa Amélia*

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

*Universidade Estadual de Londrina*

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

*Instituto Federal do Amapá*

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

*Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP*

Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva

*Centro Universitário FACEX*

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chiroli

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

*Universidade Federal de Sergipe*

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

*Universidade do Estado de Minas Gerais*

Prof.ª Ma. Denise Pereira

*Faculdade Sudoeste – FASU*

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

*Universidade Federal do Paraná*

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

*Universidade Federal do Amapá*

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

*Universidade Estadual de Londrina*

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

*Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença*

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

*Universidade Federal de Sergipe*

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

*Universidade de Santa Cruz do Sul*

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.º Me. Jorge Soistak

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

*Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara*

Prof.º Me. José Henrique de Goes

*Centro Universitário Santa Amélia*

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

*Universidade Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

*Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais*

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

*Faculdade Santana*

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

*Universidade Federal Rural de Pernambuco*

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

*Universidade Norte do Paraná*

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

*Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP*

Prof.º Me. Myller Augusto Santos Gomes

*Universidade Estadual do Centro-Oeste*

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Me. Pedro Fauth Manhães Miranda

*Centro Universitário Santa Amélia*

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus  
Parauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

*Instituto Federal do Acre*

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail

*Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais*

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

*Universidade Federal do Piauí*

Prof.ª Ma. Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

*Faculdade Sagrada Família*

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

*Universidade Tecnológica Federal do Paraná*

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

*Instituto Federal de Santa Catarina*

Prof.º Dr. Valdoir Pedro Wathier

*Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional,  
FNDE*

© 2022 - **AYA Editora** - O conteúdo deste Livro foi enviado pela autora para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de sua autora e não representam necessariamente a opinião desta editora.

---

G182 Galvão, Jéssyka Maria Nunes

O descumprimento do direito europeu pelo poder legislativo: a responsabilidade, o procedimento e a reparação [recurso eletrônico]. / Jéssyka Maria Nunes Galvão. -- Ponta Grossa: Aya, 2022. 88 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-044-5

DOI: 10.47573/aya.5379.1.49

1 Direito internacional público. 2 Comunidade Econômica Européia..  
3. Direitos fundamentais - Países da União Européia. 4. Direito – Integração internacional. I. Título

CDD: 341

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações  
de Periódicos e Editora EIRELI**

**AYA Editora©**

**CNPJ:** 36.140.631/0001-53

**Fone:** +55 42 3086-3131

**E-mail:** contato@ayaeditora.com.br

**Site:** <https://ayaeditora.com.br>

**Endereço:** Rua João Rabello Coutinho, 557  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
84.071-150

“Construindo a União entre pessoas, não a cooperação entre Estados.”

Jean Monnet

# AGRADECIMENTOS

Diz-se que a qualidade de uma infraestrutura é aferida, primeiramente, pela segurança dos seus alicerces. A mesma lógica serve para uma obra literária, visto que graças à base construída pela minha família, pude elaborar o presente livro com a certeza da firmeza sob a qual me encontro.

Agradeço, assim, aos meus pais, Djalma e Lúcia, por serem essa estrutura sólida na minha vida. Ambos são oriundos de terrenos áridos, mas que foram cuidados pelas zelosas mãos de José Cintra, Geraldina Quitéria (afetivamente conhecida como Dona Dodó), Inácio de Souza e Terezinha Nunes. A esta, minha gratidão é especial, pois, coincidentemente, uma das memórias mais fixas de minha infância é a de Dona Terezinha regando o seu jardim. Da mesma forma, suas poesias e escritos foram plantados no meu imaginário, crescendo até chegar à obra presente.

Aos meus irmãos, Albanny, Djalma Filho e Helôisy; e ao meu sobrinho Gabriel, também estendo os meus agradecimentos. Notadamente, ressalto a imprescindibilidade de Helôisy Nunes na minha rotina, e por que não dizer também, na minha saúde? Ainda, agradeço a minha família extensa, ou pode-se ainda afirmar, extensa família- tios, primos de tantos graus, entre outros.

Estendo minha gratidão a todos nomeando àqueles que marcaram minha formação jurídica: tios Paulo e Zélia, por terem visto em uma criança falante um vislumbre do futuro no Direito; Michel, e, ainda, envio meu afeto a sua família, por ter sido o exemplo a ser seguido e a pessoa certa para elaborar as dúvidas; Giselly e Vivi, por serem as vozes femininas jurídicas que ecoam no âmbito familiar; Andrea, por ter sido a prima, que se confunde com irmã, durante o tempo da pesquisa para a presente obra; e, finalmente, tio Flávio, pela paradigmática conversa que me fez escolher o Direito, assim como pelo último incentivo, em nosso contato derradeiro, quando ao comentar sobre minha temática espacial, objeto da Tese do Doutorado, me fez sorrir ao encarar as estrelas como meu destino.

Agradeço, igualmente, à minha eterna orientadora, a dra. Eugênia Barza, não somente pelo direcionamento e revisão do texto, mas por todo apoio conferido durante tantos anos de orientação acadêmica. Também agradeço aos professores doutores- Aurélio da Bôaviagem, Paul Weberbauer e Wanilza Marques- pelas considerações que me auxiliaram a melhorar o estudo desenvolvido. Ainda, sou grata aos amigos, de colégio, faculdade, pós-graduação e de vida, que foram a minha sustentação durante esse tempo.

# LISTA DE SIGLAS

CEE - Comunidade Econômica Europeia;

CEEA - Comunidade Europeia de Energia Atômica;

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço;

DIP - Direito Internacional Público;

TCE - Tratado da Comunidade Europeia;

TCFA - Tribunal Constitucional Federal Alemão;

TUE - Tratado da União Europeia;

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>A ATIVIDADE LEGISLATIVA EUROPEIA .....</b>	<b>11</b>
<b>A obrigatoriedade da aplicação do     Direito Europeu .....</b>	<b>13</b>
<b>Normas da União Europeia com aplicação     nos Estados membros .....</b>	<b>17</b>
<b>A importância dos princípios     fundamentais europeus no processo     legislativo.....</b>	<b>21</b>
<b>A ilicitude diante do Direito Europeu ...</b>	<b>25</b>
<b>A ORIGEM DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL POR VIOLAÇÃO AO DIREITO EUROPEU .....</b>	<b>30</b>
<b>Competência do TJUE e das instâncias     locais .....</b>	<b>35</b>
<b>A ação por incumprimento .....</b>	<b>39</b>
<b>FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL .....</b>	<b>43</b>
<b>Condições para a responsabilidade     extracontratual estatal pela violação do     Direito Europeu .....</b>	<b>44</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA DO TJUE E A OBRIGAÇÃO DE REPARAR O DANO .....</b>	<b>50</b>
<b>O caso Francovich e a responsabilidade     pela omissão legislativa .....</b>	<b>51</b>
<b>Os acórdãos Brasserie du Pêcheur     e Factortame e as condições da</b>	

<b>responsabilidade .....</b>	<b>55</b>
<b>Jurisprudência posterior ao acórdão Brasserie dũ Pêcheur .....</b>	<b>59</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>
<b>SOBRE A AUTORA .....</b>	<b>84</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO .....</b>	<b>85</b>

# Apresentação

Desde a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, bem como nas posteriores etapas da integração até a atual União Europeia, sempre existiu a preocupação em criar um sistema normativo coerente que permitisse a continuidade e o funcionamento do bloco econômico. Destarte, a construção desse ordenamento jurídico se perfaz através da correlação entre os Tratados, Diretivas, Regulamentos e outras fontes do que antes era conhecido como Direito Comunitário, e hoje denomina-se como Direito da Integração. Este constitui-se como um desdobramento do Direito Internacional, gerado através do conjunto de normas específicas de organizações de integração regional. Diz-se, nessa égide, que a União Europeia tem criado um Direito Europeu, mais específico que o dito de Integração, graças as suas características únicas que o diferenciam da normatização de outras entidades regionais.

Para manter a harmonia do sistema, a organização internacional europeia criou mecanismos e princípios que auxiliam e garantem tanto o respeito, como a uniformidade, das regras estabelecidas. Um desses princípios é o da responsabilidade extracontratual dos Estados membros, que é um tipo de responsabilidade não vinculada a um contrato, ou a um tratado específico, a qual pode ser ensejada em face do descumprimento das normas do Direito Europeu por algum Estado membro da União. Tal violação pode provir de diversos entes estatais, seja no âmbito administrativo, judiciário ou, ainda, legislativo, que é o objeto da presente obra. No cerne de tal questão, a lei nacional deve respeitar e fazer cumprir as regras supranacionais o que, por conseguinte, gera a obrigação dos órgãos legislativos de não atuarem de forma a comprometer as normativas europeias. Não devem ser elaboradas normas que descumpram o disposto pelos órgãos supranacionais, assim como não pode haver omissão na integração estatal de tais disposições, o que é conhecido como dever de transposição.

Deve-se ter em perspectiva que o Direito de Integração, conjunto normativo vinculado à produção de fontes jurídicas das organizações regionais, e mais especificamente, o Direito Europeu possuem uma gama de princípios, tais quais: supranacionalidade; cooperação leal; efeito e aplicabilidade direta; autonomia, entre outros. A utilização desse arcabouço principiológico contribui para a completude e funcionamento do sistema europeu, tendo em vista que são instrumentos interpretativos tanto para a União, como para os Estados membros.

Os limites entre o que seria a competência soberana do Estado, na sua função legislativa, e a sua obrigação dentro da União, se estreitam a luz de princípios como os da supranacionalidade e do efeito direto. Assim, o primado do Direito Europeu encontra o seu ápice na responsabilização do Estado que ignora tal respeito pela ordem supranacional, fazendo com que as regras da organização europeia possam ser revestidas de eficácia.

A necessidade de medidas coercitivas para garantir o ordenamento europeu é notória. No entanto, ao se analisar os principais tratados da União Europeia pode ser percebida a deficiência de normas que tratem sobre a responsabilidade extracontratual estatal, em decorrência de danos gerados pela função exercida pelos poderes legislativos nacionais, quando estes descumprem regras de integração. Tal fato constitui uma lacuna no sistema jurídico europeu, devendo ser colmatada pela jurisprudência, com a colaboração da doutrina. Percebe-se a indispensabi-

lidade de uma melhor sistematização do instituto da responsabilidade. A construção pretoriana atual não é suficiente para uma total segurança nas relações jurídicas de descumprimento da normativa europeia por atividade legislativa nacional, situação que enseja uma maior discussão tanto doutrinária, quanto jurisprudencial, da questão.

Diante disto, foi concebida a presente obra visando analisar o instituto da responsabilidade extracontratual na União Europeia em face da ilicitude diante do Direito Europeu. Apesar de serem discutidos todos os pressupostos colacionados pela mais alta Corte para a reparação de eventuais danos, diante da citada responsabilidade, para os diversos entes estatais, além dos principais julgados a respeito, tem-se um corte temático com ênfase na atuação legislativa dos países membros em relação ao ordenamento supranacional.

A obra é fruto da continuidade da pesquisa realizada para a elaboração de Dissertação para a Pós- Graduação em Direito Internacional, na Universidade Federal de Pernambuco- UFPE. Hoje, prestes a finalizar o doutorado, na mesma instituição, redijo a presente apresentação ciente que o interesse pela temática do Direito da Integração Regional permaneceu como uma constante na minha trajetória. Ao ressaltar tal fato, desejo aos leitores desse estudo acadêmico transformado em livro, que possam se inspirar para dar continuidade ao avanço da temática.

Recife, 17 de maio de 2022.

***Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jéssyka Maria Nunes Galvão***

# A ATIVIDADE LEGISLATIVA EUROPEIA

O esforço de integração regional no continente europeu teve suas origens no período pós Primeira Guerra Mundial como forma de reconstruir financeiramente os países prejudicados pelo conflito. A ideia foi aprofundada posteriormente à Segunda Guerra Mundial, com a criação das: Comunidade Econômica do Carvão e Aço (CECA), pelo Tratado de Paris, de 1951; Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), ambas pelo Tratado de Roma, de 1957. Finalmente com o Tratado de Maastricht, de 1992, foi formada a União Europeia como uma união política e monetária<sup>1</sup>.

Com essa nova configuração regional os Estados são membros de um sistema maior em que suas atividades, sejam executivas, legislativas ou judiciárias também afetarão e constituirão a União. Uma vez pertencentes à organização de integração regional, aos Estados correspondem direitos e deveres estipulados pelos tratados instituidores, nos diversos âmbitos governamentais, em especial para fins da presente obra, o Poder Legislativo. Assim, ao longo da evolução da integração regional foram sendo elaborados princípios que garantissem o equilíbrio entre a União e os Estados membros. Nesse contexto, tem-se que o princípio da subsidiariedade, instituído pelo Tratado da Comunidade Europeia (TCE), de 1957, da seguinte forma:

a Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente tratado<sup>2</sup>.

A importância de tal princípio foi o de estabelecer os limites para a atuação da União com o intuito de balancear as competências locais de forma que os países não fossem compreendidos como subordinados à organização supranacional, mas sim como agentes que atuam em cooperação a esta, visando alcançar os objetivos integracionistas.

Especificamente em relação aos Poderes Legislativos nacionais foi conferida a obrigação de atuar não somente respeitando a ordem jurídica local, mas ainda a supranacional. Inicialmente foi problemática a adaptação dos legislativos nacionais, uma vez que se acreditava que

<sup>1</sup> MARTINS, Eliane Maria Octaviana. *O processo de integração econômica da União Europeia*. Disponível em: [http://laginski.adv.br/artigos/Eliane/integracao\\_economica\\_ue.htm](http://laginski.adv.br/artigos/Eliane/integracao_economica_ue.htm). Acesso em: 19 ago. 2017.

<sup>2</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia de 1957, artigo 5º*. Disponível em: <https://respublicaeuropeia.wordpress.com/2002/12/24/tratado-de-roma-versao-consolidada/>. Acesso em: 05 set. 2017.

estariam estes cedendo competências e, por conseguinte, o Estado perderia soberania. Logo, foram sendo continuamente criadas medidas para equilibrar os âmbitos de atuação dos órgãos legisladores nacionais e da União.

Por exemplo, um importante marco nesse sentido surgiu com o advento do Tratado de Lisboa, em 2007<sup>3</sup>, em que os direitos e deveres dos parlamentos nacionais foram delimitados, assim como foi reforçada a capacidade destes de exprimir opiniões relativas aos projetos de atos legislativos europeus. O tratado ainda reitera o princípio da subsidiariedade determinando que a União só atue nos casos em que puder ser mais efetiva que as instituições nacionais<sup>4</sup>.

Os Estados membros buscam manter sua independência na atividade normativa, mas concomitantemente buscam assegurar que a União possua um âmbito de competência que permita que os objetivos da integração sejam alcançados. As atividades legislativas nacionais e da União não podem ser conflitantes, assim como as prerrogativas de competência estatais não podem ser usurpadas pelas instituições europeias, como preconiza o princípio da subsidiariedade.

A inter-relação entre os ordenamentos europeu e nacional, a partir da lógica subsidiária, é pautada em um complexo sistema de competências que visa garantir o projeto europeísta, mantendo a autonomia e independência dos Estados membros. Segundo Fausto de Quadros, a subsidiariedade representa:

o regresso à pureza das intenções que nortearam os precursores da integração e os redatores dos tratados que instituíram as três comunidades. (...) no sentido de: 1- a União Europeia deve ser preferencialmente obra dos Estados membros e dos seus cidadãos; 2- a integração deve respeitar a identidade histórica, política e cultural dos Estados; 3- o poder político comunitário deve exercer-se ao nível mais próximo dos cidadãos<sup>5</sup>.

O intuito da reforma instituída pelo citado tratado de Lisboa foi o de garantir uma maior participação dos Estados na construção europeia, não se permitindo que todo o poder decisório seja da organização internacional e de seus representantes. Assim, foram conferidas prerrogativas aos parlamentos nacionais, como as de participar em eventuais revisões de tratados, assim como integrarem processos de cooperação interparlamentar, quais sejam entre poderes legislativos nacionais, e ainda entre estes e o Parlamento Europeu. Outra prerrogativa instituída foi a

<sup>3</sup> UNIÃO EUROPEIA, *Tratado de Lisboa de 2009*. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf). Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>4</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Guia das instituições da União Europeia- compreender as políticas da União Europeia: como funciona a União Europeia*. Serviço das Publicações da União Europeia. Luxemburgo, 2013, 40 p.

<sup>5</sup> QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 71- 79.

de que os Poderes Legislativos deverão ser informados a respeito de qualquer pedido de adesão de um país à União Europeia<sup>6</sup>.

Portanto, existe uma complexa rede de competências entre os ordenamentos europeu e o nacional em que, por um lado, os objetivos da integração são de competência dos órgãos supranacionais; e de outro lado, estão as autoridades e órgãos nacionais, os quais procuram balancear o respeito ao Direito Europeu com seus respectivos ordenamentos. Ainda, tem-se que esse equilíbrio institucional afigura-se ainda mais delicado no que diz respeito às atribuições do legislativo.

## A obrigatoriedade da aplicação do Direito Europeu

A busca pelo equilíbrio entre o ordenamento interno e o europeu dá-se através do respeito aos respectivos campos de competência de cada um. O objetivo da integração regional não é o de rechaçar os Estados nacionais, mas integrá-los política e economicamente, respeitando as prerrogativas de cada ente estatal. Busca-se a cooperação entre as entidades soberanas e não uma nação única europeia. Assim, as normas oriundas da competência da União devem se restringir aos objetivos da integração, respeitando o disposto pelos tratados instituidores, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Nessa égide, existem limitações à aplicação do Direito Europeu em face do direito nacional, inclusive sendo possível o controle de constitucionalidade de normas regionais, advindas da competência normativa da União Europeia, através de tribunais nacionais. O Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCFA) discorreu sobre tal questão no caso que ficou conhecido como *Solange I*<sup>7</sup>, de 29 de maio de 1974. Neste, o Tribunal de *Karlsruhe* declarou-se competente para julgar inaplicáveis na Alemanha os atos supranacionais contrários aos direitos tutelados pela Lei Fundamental de Bonn, Constituição promulgada em 1949, enquanto o sistema europeu não garantisse um nível equivalente de proteção<sup>8</sup>. O termo *Solange* significa “enquanto”, e no acórdão decidiu-se que se a proteção dada pelo Direito Europeu aos cidadãos for insuficiente,

<sup>6</sup> AGUIAR NETO, Antônio Gomes de. *O Tratado de Lisboa e os avanços democráticos na União Europeia. Monografia apresentada ao Programa de Pós- Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2012, p. 43.*

<sup>7</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. *Acórdão Solange I, de 29 de maio de 1974, BVerfGE 37, 271, par. 283 e seguintes.*

<sup>8</sup> DUARTE, Maria Luísa. *O Direito da União Europeia e o Direito Europeu dos Direitos do Homem- uma defesa do “triângulo judicial europeu”.* Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: [https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2005\\_10694.pdf](https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2005_10694.pdf). Acesso em: 14 jan. 2018.

os tribunais alemães poderão exercer controle concreto de constitucionalidade para garantir a efetivação de tais direitos.

O TCFA argumentou que tal controle não poderia ser considerado como uma violação ao Direito Europeu, uma vez que o questionamento a respeito da constitucionalidade das normas, em último sentido, representaria os interesses não só da República Alemã, mas ainda, da própria União, visando consolidar regras mais amplas e efetivas para a proteção dos cidadãos europeus<sup>9</sup>. Sobre o julgado:

a decisão foi bastante criticada, especialmente por setores doutrinários tanto na Alemanha como de outros Estados membros das Comunidades Europeias. Duas das principais críticas se referiam ao fato de que, com a decisão, o Tribunal pretendia, na verdade, “germanizar” as Comunidades Europeias, na medida em que impunha padrões de proteção de direitos fundamentais estabelecidos na Alemanha como parâmetro para a proteção de direitos fundamentais no âmbito comunitário. (...) Do ponto de vista político, a decisão claramente minava a autoridade das instituições comunitárias, na medida em que punha em dúvida sua autoridade para proteger direitos humanos e fundamentais<sup>10</sup>.

Essa decisão possibilitava questionar as normas da União em tribunais nacionais, o que geraria a problemática da multiplicidade de julgados nos Estados, cada um com decisão distinta sobre determinadas regras supranacionais. Por tal razão, esse precedente foi duramente criticado pelos representantes da União e pelos países com visões mais pautadas no fortalecimento das instâncias regionais.

No entanto, com o aprimoramento das instituições europeias e com a expansão dos direitos fundamentais conferidos pelo Direito Europeu, a jurisprudência alemã modificou seu posicionamento com o caso conhecido como *Solange II*<sup>11</sup>, de 26 de outubro de 1986. Neste, foi decidido que a jurisdição germânica não seria exercida frente às normativas europeias, desde que essas continuassem a garantir uma proteção equivalente ou superior às internas. Assim, em *Solange II* criou-se o entendimento que:

enquanto as Comunidades Europeias, principalmente a jurisprudência do Tribunal Europeu, garantirem em geral uma proteção eficaz dos direitos fundamentais em face do poder estatal comunitário, que seja, em sua essência, equivalente à proteção de direito fundamental indispensável ordenada pela Grundgesetz (Constituição alemã), principalmente assegurando em geral o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, não mais se exercitará a jurisdição sobre a aplicabilidade do derivado Direito Comunitário (...) no território<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. *Acórdão Solange I*, op. cit., par. 217 e seguintes.

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Direitos Humanos e integração regional: algumas considerações sobre o aporte dos Tribunais Constitucionais*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextaEncontroConteudoTextual/anexo/Brasil.pdf>. Acesso em: 06 set. 2017.

<sup>11</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. *Acórdão Solange II*, de 26 de outubro de 1986, BVerfGE 73, 339 (387).

<sup>12</sup> SCHWABE, Jürgen; MARTINS, Leonardo (org.). *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 2005, p. 51.

Nota-se a que apesar de ter sido uma mudança sùtil de interpretação, deve-se perceber que o TCFA, em *Solange II*, reconheceu que existiram avanços na proteção dos direitos fundamentais através da ordem supranacional. Portanto, a atuação alemã seria apenas subsidiária, não haveria, assim, um controle constante ou principal de constitucionalidade, como o propugnado pela decisão de *Solange I*.

Apesar disso, em 2004, na decisão *Görgülü* o tribunal alemão declinou a competência da Corte Europeia de Direitos Humanos entendendo que estaria ocorrendo a restrição de direitos fundamentais já consolidados pela Constituição alemã<sup>13</sup>. A sentença trouxe em seu bojo que o comprometimento com o direito supranacional só será possível desde que respeitados os princípios democráticos e constitucionais do sistema alemão<sup>14</sup>. Tem-se, dessa forma, uma continuidade do entendimento prolatado em *Solange II*.

No entanto, deve-se ter em conta que com a expansão da organização regional europeia e o aprofundamento dos direitos fundamentais protegidos por esta, as exceções à aplicabilidade do Direito Europeu ficaram cada vez mais restritas. Como consequência, as situações em que existiria a necessidade de controle normativo foram ficando cada vez mais escassas à medida que mais direitos eram conferidos pela União aos cidadãos europeus.

Outro caso relevante a respeito da questão, decorreu da sentença do TCFA<sup>15</sup>, de 30 de junho de 2009, sobre a constitucionalidade do Tratado de Lisboa, de 2007. A decisão tinha como ponto central a exigência do fortalecimento das competências do Parlamento Alemão diante da União, discutindo-se questões como os limites constitucionais de transferência de soberania e controle de constitucionalidade das normas europeias<sup>16</sup>.

O TCFA compreendeu que a despeito de fazer parte de uma organização regional, a Alemanha permanece como um Estado soberano<sup>17</sup>, no entanto, deve participar da associação europeia de forma a ter responsabilidade com a integração regional. Apesar do Estado alemão possuir o dever de cooperar e respeitar o Direito Europeu, isto não significa que não possa existir um controle deste direito visando salvaguardar a autodeterminação e identidade constitucional

<sup>13</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Acórdão *Görgülü*, BVerfG, 2 BvR 1481/04; ILDC 65, 2004, par. 32.

<sup>14</sup> NOLLKAEMPER, André. *Rethinking the Supremacy of International Law*. Amsterdam: Amsterdam Center for International Law, 2009, p. 21.

<sup>15</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Decisão Lisboa, de 30 de junho de 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08.

<sup>16</sup> CEIA, Eleonora Mesquita. A decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a constitucionalidade do Tratado de Lisboa. *Revista da Faculdade de Direito, UFPR, Curitiba*, n. 49, 2009, p. 89- 107.

<sup>17</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Decisão Lisboa. *Op. cit.*, par. 275.

do povo alemão, verificando os limites da transferência da soberania à União.

Os tribunais alemães atuarão nos casos de notórias transgressões dos limites da competência da União Europeia, nas situações em que esta age além dos objetivos integracionistas, no intuito que preservem o núcleo inviolável da Constituição nacional. O Tribunal Federal assume, dessa maneira, o papel de guardião da Lei Fundamental dentro do processo de integração europeia, postulando o direito de controlar se estão sendo observados: o padrão alemão de proteção dos direitos fundamentais; os limites da delegação dos direitos de soberania; e a identidade constitucional dos Estados membros<sup>18</sup>. Completa Eleonora Mesquita que:

o controle de atos ultra vires e o controle de identidade podem ter como resultado a inaplicabilidade do Direito Europeu na Alemanha. O TCFA deixa, porém, em aberto em qual tipo de procedimento sua jurisdição poderia ser invocada para exercer tal controle. A doutrina entende que a proclamação desses dois tipos de controle do Direito Europeu pelo TFCA representa uma reação ao ativismo judicial do TJUE presente em decisões controversas<sup>19</sup>.

Todavia, numa perspectiva mais recente fala-se no fenômeno conhecido como “*Solange reverso*”, em que a União assume cada vez mais competências visando garantir a cidadania europeia e a efetivação dos direitos fundamentais<sup>20</sup>. O padrão de proteção mais elevado seria o da organização regional devendo os países membros segui-lo<sup>21</sup>. Nesse sentido:

a desconsideração dos direitos fundamentais protegidos pela União, por parte de um Estado membro, mesmo relativamente a uma questão dita -puramente interna-, poderia ser considerada uma violação da substância da cidadania europeia- e permitiria que o indivíduo invocasse o seu estatuto de cidadão europeu (e os direitos que implica) junto dos tribunais nacionais sem ter de procurar nexos fictícios ou hipotéticos com o direito da União para se beneficiar do padrão de jusfundamentalidade europeu<sup>22</sup>.

Apesar da posição do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) como defensor dos direitos dos cidadãos europeus, ainda permanecem visões mais nacionalistas e restritas que privilegiam o princípio da subsidiariedade buscando delimitar as competências da União e expandir o campo de atuação nacional. Os partidários dessa posição entendem que a Organização Regional deve se restringir aos objetivos almejados pela integração, não se imiscuindo em assuntos internos, mais amplos ou até mesmo alheios a estes escopos. Logo, as determinações supranacionais seriam passíveis de controle sob o argumento de que estariam extrapolando a

18 CEIA, Eleonora Mesquita. *Op. cit.*, p. 106.

19 *Ibid.*, p. 102.

20 ROGRIGUES, José Cunha. *Sobre a abundância de direitos em tempo de crise*. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano 5, n.º 3, 2012, p. 19.

21 SILVEIRA, Alessandra; FERNANDES, Sophie Perez. *Justiça em tempo de crise: o papel dos tribunais europeus enquanto garantes da democracia*. UNIO: EU law journal. Disponível em: [http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%200%20%20Alessandra%20Silveira\\_Sophie%20Fernandes\\_pt.pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%200%20%20Alessandra%20Silveira_Sophie%20Fernandes_pt.pdf). Acesso em: 12 dez. 2017.

22 TRIBUNAL DE JUSTIÇA EUROPEU. *Acórdão Zambrano, de 30 de setembro de 2010, proc. C-34/09, considerando 167*.

competência estrita conferida pelos tratados instituidores da integração.

Outra medida que excetua a competência irrestrita dos órgãos supranacionais é a chamada margem de apreciação nacional, a qual permite que os tribunais locais possam ter um campo de discricionariedade na aplicação do Direito Europeu, conforme as especificidades internas. Nesse ínterim, cada Estado poderá atribuir seu próprio significado a expressões ou textos legais de interpretação ampla, contanto que vinculados aos princípios e conceitos jurídicos do Direito Europeu<sup>23</sup>. Aduz Delmas- Marty que:

no contexto europeu, em que tanto sob o viés comunitário, quanto sob a perspectiva do sistema regional, os Estados apresentam pluralidades significativas em relação à religião, à cultura, à política, dentre outros campos, a figura da margem nacional de apreciação serve como um importante instrumento para aproximar o universal e o relativo<sup>24</sup>.

A aplicação desse mecanismo é mais difundida no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, mas sua utilização não está restrita a este, encontrando-se presente também no TJUE, como corolário do princípio da subsidiariedade. Tem-se que os Estados possuirão uma margem de discricionariedade na ponderação de interesses mais complexos, no entanto, ocorrendo excesso estatal deverá haver a intervenção dos Tribunais supranacionais<sup>25</sup>.

## **Normas da União Europeia com aplicação nos Estados membros**

Os órgãos da União Europeia atuam através de atos jurídicos para exercerem seus objetivos institucionais. Tais atos aplicam o direito a situações gerais, sendo as principais espécies: os Regulamentos, as Diretivas, as Decisões, as Recomendações e os Pareceres. Numa perspectiva hierárquica, as normas regionais têm como último fundamento de validade os tratados internacionais constitutivos da organização, as de direito originário, ou primário; seguidos pelas normativas secundárias mais recentes, que deram continuidade à integração.

Os tratados instituidores das três Comunidades Europeias e da própria União são considerados como fontes primárias, quais sejam: o Tratado de Paris, de 1951, que deu origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); o Tratado de Roma, de 1957, aqui intitulado de Tratado da Comunidade Europeia (TCE), que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE); e o Tratado de Maastricht, de 1992, ou mais conhecido como Tratado da União Europeia

<sup>23</sup> MELLO, Rafaela da Cruz. *Internacionalização do direito e caminhos para a construção de um direito comum europeu: análise da margem nacional de apreciação*. Monografia apresentada na Universidade Federal de Santa Maria- UFSM, 2014, p. 37.

<sup>24</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit: le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004. Tradução nossa.

<sup>25</sup> MELLO, Rafaela da Cruz. *Op. cit.*, p. 42.

(TUE). Igualmente, compõem a classificação como primários as normativas que modificaram os supracitados atos jurídicos, como: o Tratado de Amsterdã, de 1997; o Tratado de Nice, de 2001; o Tratado de Lisboa, de 2007; o Tratado sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE), de 2012, e ainda os anexos e protocolos de tais fontes<sup>26</sup>.

Abaixo dos tratados constitutivos estão os Regulamentos, que possuem o conteúdo prefixado naqueles, sendo seguidos pelas Diretivas, as quais não apresentam tal correspondência direta. Além desses, o Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho Europeu, toma Decisões e formula Recomendações ou Pareceres. Conforme o TFUE:

o Regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados membros. A Diretiva vincula o Estado membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A Decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar. As Recomendações e os Pareceres não são vinculativos<sup>27</sup>.

Quanto ao primeiro, o Regulamento, este pode atribuir direitos e obrigações tanto aos particulares, como aos Estados membros, nos âmbitos legislativo, executivo ou judiciário. Possui aplicabilidade imediata, isto é, passa a compor a ordem jurídica estatal automaticamente, independentemente de qualquer ato de recepção<sup>28</sup>. O que significa que também pode ser invocado diretamente junto aos tribunais nacionais. Trata-se de ato legislativo emanado pelo Conselho ou Parlamento no quadro de processos legislativos ordinários ou especiais<sup>29</sup>.

Em termos de classificação podem existir Regulamentos: 1- Delegados, que especificam ou complementam aspectos específicos; 2- de Execução, nos casos em que é necessária a aplicação uniforme das regras europeias, sendo atos jurídicos cuja validade depende de um Regulamento de Base. Em suma:

o regulamento tem caráter geral, é vinculativo em todos os seus elementos e diretamente aplicável, devendo ser integralmente respeitado por todas as entidades às quais é aplicável (particulares, Estado membros, instituições da União). É diretamente aplicável por todos os Estados membros desde a sua entrada em vigor (na data por ele estabelecida ou, à falta dela, no vigésimo dia que se segue à sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia) sem que deva ser objeto de um ato nacional de transposição. (...) Simultaneamente, torna não aplicáveis quaisquer normas nacionais que sejam incompatíveis com as disposições materiais nele contidas<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 222- 223.

<sup>27</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*, de 2012, art. 288. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E288>. Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>28</sup> UNIÃO EUROPEIA. *O efeito direto do Direito Europeu*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>. Acesso em: 18 set. 2017.

<sup>29</sup> UNIÃO EUROPEIA. *EUR-LEX. Regulamentos da União Europeia*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:114522>. Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>30</sup> BUX, Udo. *As fontes e o âmbito de aplicação do Direito da União Europeia. Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Disponível

No que concerne às Diretivas, estas sempre deverão ser integradas pelos Estados, pois não possuem aplicabilidade imediata, reservando às instâncias nacionais a forma e os meios para implementar o fim desejado<sup>31</sup>. A transposição, quer dizer, incorporação da Diretiva para o ordenamento jurídico nacional é obrigatória, do contrário não poderá produzir os efeitos pretendidos em nível local. As autoridades nacionais devem implementá-las comunicando as medidas para tal à Comissão Europeia. Existe, ainda, uma margem de discricionariedade interna em que se levam em conta as especificidades locais, contanto que as diretrizes e objetivos gerais sejam observados. A regra é que a transposição deve ser feita em até dois anos, sob pena de a Comissão considerar como uma omissão estatal<sup>32</sup>. Destarte, a Diretiva:

vincula os Estados membros destinatários (um, vários ou o conjunto dos mesmos) quanto ao resultado a alcançar, mas deixa às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. O legislador nacional deve adotar um ato de transposição ou uma medida nacional de execução para o direito interno, que adapte o direito nacional aos objetivos fixados na Diretiva<sup>33</sup>.

As Diretivas não são diretamente aplicáveis, todavia o TJUE determinou que determinadas disposições poderiam, excepcionalmente, produzir efeito direto, sempre que: 1- a transposição para o direito interno não tenha sido efetuada ou o tenha sido incorretamente; 2- as disposições da Diretiva sejam imperativas e suficientemente claras e precisas; e 3- confirmam direitos aos particulares<sup>34</sup>. Por conseguinte:

sempre que estiverem reunidas estas condições, os particulares podem invocar as disposições em causa junto das autoridades públicas. Mesmo que o disposto na Diretiva em questão não confira direitos aos particulares e que (...) as autoridades dos Estados membros têm de ter em conta as disposições da Diretiva não transposta. A supracitada jurisprudência apoia-se, sobretudo, nos argumentos do efeito útil, da repressão dos comportamentos contrários ao Tratado e da proteção jurisdicional<sup>35</sup>.

Percebe-se que a principal distinção entre os Regulamentos e as Diretivas reside na existência do efeito direto nas instâncias nacionais. Apesar de algumas exceções, como Regulamentos que estipulem a necessidade de atos de transposição, ou Diretivas que já foram elaboradas com a característica da aplicabilidade imediata; a existência da efetividade imediata, ou não, é primordial para a diferenciação entre esses dois atos da União.

---

em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_1.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.1.pdf). Acesso em: 05 jan. 2018.

31 BUX, Udo. As fontes e o âmbito de aplicação do Direito da União Europeia. Euro Parlamento. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.1.html). Acesso em: 18 set. 2017.

32 UNIÃO EUROPEIA. EUR-LEX. Diretivas da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l14527>. Acesso em: 07 set. 2017.

33 BUX, Udo. Op. cit., p. 3.

34 Ibidem.

35 Ibidem.

Em relação às Decisões, de acordo com o TFUE, estas serão obrigatórias<sup>36</sup>, além de não ser necessário qualquer ato de recepção formal ao direito nacional. Podem ser destinatárias das decisões, por exemplo, as empresas, podendo ser-lhes conferidos direitos, isenções, obrigações, sanções, entre outras medidas, as quais não precisarão ser integradas pelos ordenamentos jurídicos<sup>37</sup>. Entretanto, se a Decisão se dirigir a um Estado existirá, em muitas ocasiões, a necessidade de medidas de aplicação, não possuindo, nesse caso, efeito direto.

No que tange às Recomendações e aos Pareceres, esses não têm força vinculante, uma vez que não exigem o cumprimento obrigatório, correspondendo ao exercício da função consultiva do Parlamento, Conselho, Comissão ou TJUE. Desta forma, diz-se que não seriam fontes formais propriamente ditas, apesar de estarem presentes no rol do artigo 288 do TFUE<sup>38</sup>, da seguinte forma: “não criam quaisquer direitos ou obrigações para os destinatários, mas podem fornecer indicações sobre a interpretação e o conteúdo do Direito da União<sup>39</sup>.”

Por fim, em relação às fontes subsidiárias, estas são compostas pela jurisprudência do TJUE, o Direito Internacional e os princípios gerais de direito; sendo utilizadas para preencher eventuais lacunas que surjam tanto no direito primário, quanto derivado<sup>40</sup>. Apesar de não presentes nas legislações europeias, sua importância para a coesão sistemática, interpretação e aplicabilidade do ordenamento de integração não pode ser rechaçada.

Sobre a correlação entre as fontes, alguns autores como Gomes Canotilho entendem que nos casos de possíveis antinomias entre normas nacionais e as ditas regionais existirá uma preferência de aplicabilidade à regra proveniente da União, o que é conhecido como competência prevalente<sup>41</sup>. Não existiria uma análise de hierarquia, mas no lugar uma atribuição clara de competências, em que cada norma possuiria o seu âmbito de utilização.

No entanto, deve-se estudar esse fenômeno tendo em vista os princípios basilares do Direito Europeu, como os da supranacionalidade, subsidiariedade, autonomia, eficácia direta e cooperação leal, princípios esses que terão um relevante papel na escolha das normas aplicáveis a cada caso.

36 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012*, art. 288. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E288>. Acesso em: 07 set. 2017.

37 MANIN, Philippe. *Les Communautés Européennes- L' Union Européene*. 5ª ed. Paris: Pedone, 1998, p. 299.

38 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Op. cit.

39 *Ibid.*

40 BORGES, Antônio Carlos Pontes. *Direito Comunitário Europeu*. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13609](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13609). Acesso em: 24 jun. 2017.

41 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991, p. 915- 916.

## A importância dos princípios fundamentais europeus no processo legislativo

A inter-relação entre os ordenamentos estatais e as instituições da União Europeia obedece a um conjunto principiológico que visa garantir a soberania dos Estados membros, ao mesmo tempo em que assegura os objetivos da integração. Os princípios europeus são norteadores das atuações tanto estatal, como dos órgãos supranacionais.

Um dos mais citados princípios é o da subsidiariedade, que dispõe diferentes campos de competência, assim primeiramente os Estados procurarão atender aos escopos da integração, todavia se for constatado que a União será mais capaz, logo, caberá a esta atuar na situação. Discorre França Filho que:

a subsidiariedade traduz, portanto, um modelo de divisão de tarefas e atribuições, segundo o qual se privilegiam a descentralização e o fortalecimento de níveis de poder mais próximos do cidadão europeu: as instâncias comunitárias só assumem responsabilidades naquelas matérias em que as instâncias nacionais não sejam capazes de atuar com eficácia<sup>42</sup>.

A base jurídica desse princípio encontra-se no artigo 5 do TUE<sup>43</sup>, de forma que a União intervém apenas nos objetivos que não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, uma vez que devido às dimensões, ou aos efeitos da ação considerada, aqueles possam ser mais bem alcançados ao nível da União. Tal princípio objetiva proteger a capacidade de decisão e ação dos Estados e legitimar a intervenção da União.

O intuito com esse compartilhamento de competência, instituindo que a da União seja apenas subsidiária à nacional, é o de aproximar e facilitar o acesso dos cidadãos ao sistema europeu<sup>44</sup>. Dá-se tal escopo com fulcro, igualmente, no princípio da proximidade presente no artigo 10 do TUE: “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível<sup>45</sup>.”

Portanto, a subsidiariedade serve como critério regulador do exercício das competências não privativas da União. Não atuará esta quando for considerado que uma matéria poderá ser regulamentada de modo mais eficaz pelos Estados. O mesmo princípio confere legitimidade à

42 FRANÇA FILHO, Marcílio Toscano. *Introdução ao Direito Comunitário*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002, p. 77, nota 69.

43 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 5º, n. 3*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 06 set. 2018.

44 RAFFAELLI, Rosa. *O princípio da subsidiariedade. Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.2.html). Acesso em: 06 jan. 2018.

45 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 10.º, n. 3*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 06 set. 2018.

União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos países membros de modo satisfatório<sup>46</sup>.

Ressalta-se que a aplicação do princípio se dirige a todas as instituições da União, mas merece atenção especial no âmbito dos processos legislativos, uma vez que o Tratado de Lisboa reforça os papéis dos parlamentos nacionais no controle do respeito à subsidiariedade<sup>47</sup>. Corrobora Jean Monnet afirmando que:

a Europa não se faria sem os Estados e muito menos contra os Estados, não se devendo sacrificar a individualidade e a identidade específica de Estados participantes do processo de integração. A Comunidade, portanto, deverá atuar subsidiariamente ao direito intraestatal<sup>48</sup>.

A competência europeia é instituída, portanto, pelos limites das atribuições e fixação dos objetivos da União. Aquelas correspondem à capacidade para o exercício de uma competência orgânica, ainda, a demarcação da atuação da organização regional consiste numa técnica de atribuição teleológica dessa competência para a realização dos fins da integração<sup>49</sup>. Também relevante constar que o princípio da subsidiariedade está vinculado ao da proporcionalidade, uma vez que a ação da organização europeia não deve exceder o necessário para atingir os objetivos da integração. Aduz Mota de Campos que:

(...) para a exegese do princípio da subsidiariedade, estão contemplados três grandes princípios comunitários, a saber: 1- o princípio de que a comunidade somente deve intervir quando para tanto lhe forem atribuídas competências; 2- o princípio de que a comunidade só deve intervir quando determinado objetivo melhor for logrado ao nível comunitário; 3- o princípio da proporcionalidade dos meios com relação aos fins<sup>50</sup>.

Os princípios atuam na esfera estatal garantindo os interesses da integração e auxiliando na harmonização legislativa entre os sistemas nacionais e da União. Um desses princípios é o da autonomia, que foi ratificado pelo TJUE, no sentido que a organização europeia possui uma ordem jurídica própria, integrada ao sistema jurídico dos Estados membros<sup>51</sup>. A União e suas normativas não estão revestidas de nenhum poder soberano, uma vez que adquirem a sua validade através da soberania dos Estados membros<sup>52</sup>. O ordenamento europeu provém da manifestação

de vontade das nações que o constituíram, sendo, entretanto, um sistema normativo autônomo

46 RAFFAELLI, Rosa. *Op. cit.*, p. 2.

47 *Ibidem*.

48 MONNET, Jean, apud BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário: instituições de Direito Comunitário comparado- União Europeia e Mercosul*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 348.

49 BORGES, José Souto Maior. *Op. cit.*, p. 370.

50 CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. 7 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. 1, 1995, p. 632.

51 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo 6/64, acórdão Costa/Enel. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_24700.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_24700.pdf). Acesso em: 25 jun. 2017.

52 CONSTANTINESCO, Léontin- Jean. *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*. Tomo 1- *Das Institutionelle Recht*. Baden-Baden: Nomos, 1977, p. 169-170.

e diverso dos nacionais<sup>53</sup>. Percebe-se que são dois ordenamentos distintos que se correlacionam mantendo competências e âmbitos de aplicação diferenciados o que, todavia, não impede situações dúbias ou de choque sobre de quem seja a competência em cada situação. Nesses casos de questionamentos interpretativos sobre as competências dos tratados europeus, são de grande auxílio os princípios aqui correlacionados.

Graças à autonomia do Direito Europeu, os parâmetros para analisar a validade das normas supranacionais não são consultados nos ordenamentos jurídicos nacionais, mas no próprio ordenamento europeísta. Tal entendimento foi reafirmado pelo TJUE, em 17 de dezembro de 1970, no caso *Internationale Handelsgesellschaft*, em que ficou assentado que:

considerando que o recurso a regras ou noções jurídicas de direito nacional, para a apreciação da validade dos atos ditados pelas instituições da Comunidade, teria por efeito atentar a unidade e eficácia do Direito Comunitário; que a validade de tais atos não poderia apreciar-se mais em função do Direito Comunitário; que, com efeito, o direito nascido do tratado, procede de uma fonte autônoma, não pode, por razões intrínsecas, ser oposto a regras de direito nacional quaisquer que estas sejam, sem perder seu caráter comunitário e sem que se ponha em questão a base jurídica da própria comunidade<sup>54</sup>.

Através da autonomia do ordenamento jurídico europeu é possível que as normas deste possam ser aplicadas sem atos de recepção nos ordenamentos nacionais, fenômeno este que é nomeado como princípio da aplicabilidade direta. Este correlaciona-se com a ruptura do paradigma do Direito Internacional Público (DIP), por meio do qual a norma internacional depende de ratificação do Estado para que haja a recepção pelo direito doméstico<sup>55</sup>. O Direito Europeu ultrapassa a ideia internacionalista, de coordenação entre entes soberanos, para inaugurar a lógica de subordinação dos países a uma entidade criada a partir de seus interesses e capaz de criar normas supranacionais<sup>56</sup>. Deve-se ter em conta que:

o ordenamento jurídico comunitário não se encaixa nos moldes tradicionais, distintos entre o Direito Internacional Público e direito público interno. Vincula tanto as instituições comunitárias como os Estados membros, além das pessoas físicas e jurídicas, devendo ser diretamente aplicado pelos juízes nacionais e podendo ser invocado pelos cidadãos europeus, de modo que existe de forma autônoma, como consectário da limitação voluntária da soberania jurídica estatal<sup>57</sup>.

53 HERDEGEN, Matthias. *Europarecht*. 4 ed. München: C. H. Beck, 2002, p. 63.

54 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de dez. de 1970. Processo C-11/ 70.

55 LEAL, Rosemiro Pereira. et. al. *Curso de Direito Econômico-Comunitário: Teoria do Direito e Técnica Processual nos Blocos Econômicos*. Porto Alegre: Síntese, 2001, p. 248.

56 MOURA, Luiza Diamantino; CAMARGOS, Lais Alves. *Os princípios da aplicabilidade direta e do primado do Direito Comunitário: um estudo comparativo entre o Mercosul e a União Europeia a partir da noção de Supranacionalidade*. Centro de Direito Internacional (CEDIN). Disponível em: [http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo\\_Luiza\\_e\\_Lais.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Luiza_e_Lais.pdf). Acesso em: 06 jan. 2018.

57 CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. *Manual de Direito Internacional Público*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 474.

A aplicabilidade direta não implica, necessariamente, no chamado efeito direto, apesar de muitas vezes serem interpretados como expressões sinônimas. Tal efeito imediato decorre da possibilidade de, em alguns casos, as normas dependerem de alguma condição ou termo previamente estipulados. Assim, haverá efeito direto quando não for necessário o aguardo desse interregno de tempo.

Nos casos dos Regulamentos, a regra geral é que haja tanto efeito direto, como aplicabilidade direta; já quanto às Diretivas pode existir a necessidade de integração nacional. Tem-se que o efeito direto consiste na atribuição de direitos e obrigações aos seus destinatários, com independência das legislações dos Estados membros. Esses direitos, devido à aplicabilidade direta, poderão ser invocados perante as instâncias competentes para julgar o Direito Europeu, em especial o TJUE. Via de regra, a aplicabilidade direta nos Regulamentos possui o efeito direto, enquanto nas Diretivas podem ter apenas quando designam um Estado específico como destinatário. Há ainda aqueles atos jurídicos que nunca possuem o efeito imediato, tais como os Pareceres e as Recomendações, que não apresentam força jurídica vinculativa<sup>58</sup>. No mesmo sentido, o TJUE, no acórdão *Simmenthal*, de 9 de março de 1978, discorreu que:

a aplicabilidade direta significa que as regras de Direito Comunitário devem liberar a plenitude de seus efeitos de modo uniforme em todos os Estado membros, a partir de sua entrada em vigor e durante toda a sua vigência; da mesma forma, tais disposições são uma fonte imediata dos direitos e obrigações para todos, quer se trate de Estados membros ou particulares, quer sejam partes em relações jurídicas relevantes de Direito Comunitário. Tal efeito concerne ainda a todo magistrado que, no âmbito da competência da qual é investido, possui, enquanto órgão do Estado membro, a missão de proteger os direitos conferidos aos particulares pelo Direito Comunitário<sup>59</sup>.

Destaca-se que o efeito direto só é possível graças a outro princípio, o do primado, ou também conhecido como da supranacionalidade. Este deve ser analisado sob o prisma da soberania, pois o Direito Europeu não está acima do nacional, mas na verdade existe uma capacidade autônoma em determinados âmbitos com sentido integracionista<sup>60</sup>. Sintetiza Guimarães Osório que:

o TJUE, criou a obrigação dos Estados membros aplicarem plenamente o Direito da União Europeia, no interior das respectivas esferas de competências e de protegerem os direitos conferidos por este aos cidadãos (princípio da aplicabilidade direta) deixando de aplicar qualquer disposição contrária do direito nacional, seja ele anterior ou posterior à disposi-

58 MOURA, Luiza Diamantino. CAMARGOS, Lais Alves. *Op. cit.*

59 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Processo 106/67, acórdão Simmenthal*. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_24701.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_24701.pdf). Acesso em: 25 jun. 2017.

60 Tradução nossa. ROBLES MORCHON, Gregorio. *Elementos de Derecho Comunitario*. Madrid: Editorial Mapfre, 1996, p. 447.

ção da União Europeia (princípio do primado do Direito União Europeia)<sup>61</sup>.

Entende-se que para que os objetivos integracionistas possam ser alcançados seria necessário estabelecer uma preferência de aplicabilidade, ou ainda, hierarquia, a depender do entendimento doutrinário adotado; que garantisse a prevalência das regras da União nos casos de antinomia normativa. No acórdão Simmenthal tal disposição do Tribunal ficou demonstrada da seguinte forma:

o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito de sua competência, as disposições do Direito Comunitário, tem a obrigação de assegurar a plena eficácia dessas normas (comunitárias) deixando se necessário inaplicada, por sua própria autoridade, qualquer disposição contrária da legislação nacional, ainda que posterior, sem que tenha de pedir ou aguardar a eliminação prévia desta por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional<sup>62</sup>.

Na sistematização judiciária europeia, os Tribunais nacionais dos países membros da União funcionam como instâncias para julgar os casos relativos ao ordenamento europeu. Esse fator só é possível graças a princípios como do primado e da subsidiariedade, que permitem que a atuação jurídica local não conflitue com a transnacional. Por fim, tem-se, ainda, o princípio da cooperação leal, que está disposto no artigo 4º do TUE, nos seguintes termos:

os Estados membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos tratados ou resultantes dos atos das instituições da União. Os Estados membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União<sup>63</sup>.

Nota-se que tal princípio é corolário do respeito ao *pacta sunt servanda*, uma vez que se os Estados se dispõem a ratificar os tratados europeus, a consequência lógica é que deverão respeitá-los em seus termos e não agir de forma a descumpri-los.

## A ilicitude diante do Direito Europeu

Diz-se atividade ilícita quando existe desconformidade, ou invalidade, de atos em confronto com determinado ordenamento jurídico. A ilicitude consiste numa atuação antijurídica, isto é, contrária ao Direito, violadora do bloco de legalidade<sup>64</sup>. Por conseguinte, é possível falar-se

em ilicitude perante o Direito Europeu, a qual pode ser perpetrada seja por particulares, seja por

61 OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. *A responsabilidade civil extracontratual da administração por violação do Direito da União Europeia: responsabilidade por facto ilícito*. Dissertação do Mestrado em Direito da Universidade do Porto, 2012, p. 23.

62 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Processo 106/67, acórdão Simmenthal*. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/FPC\\_MA\\_24701.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_24701.pdf). Acesso em: 25 jun. 2017.

63 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 4.º, n. 3*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 07 set. 2017.

64 OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. *Op. cit.*, p. 41.

entidades estatais de qualquer âmbito: executivo, judiciário e legislativo. Caso se configure uma violação decorrente deste último está-se diante de uma atividade ou omissão ilícitas legislativas. A ilicitude pode decorrer da violação de uma norma jurídica internacional<sup>65</sup>, independente das regras de direito interno. Da mesma forma, ato ilícito:

é o que viola os deveres ou obrigações do Estado, ou se trate de um fato positivo, ou de um fato negativo, isto é, de uma omissão. Tais obrigações não resultam apenas de tratados ou convenções; podem decorrer também do costume e, até, dos princípios gerais do direito<sup>66</sup>.

Consoante Dupuy, a ilicitude se apresenta como um elemento essencial da responsabilidade, na medida em que a comunidade internacional se funda em obrigações recíprocas e direitos partilhados, devendo as nações atuar em cooperação diante de tal celeuma, em face de sua interdependência<sup>67</sup>.

Nesse íterim, segundo Gilberto Dias, podem-se classificar quatro tipos de invalidades legislativas: 1) a inconstitucionalidade; 2) regras infra legais desrespeitando normas que lhe ensejam validade, supralegais, ou descumprindo princípios gerais, sempre que estes tenham valor superior<sup>68</sup>; 3) a desobediência aos tratados e normas internacionais, violando o *pacta sunt servanda*; 4) e o descumprimento do Direito Europeu, ensejando ilicitude diante dos princípios do primado e da aplicabilidade direta<sup>69</sup>. Portanto, nota-se que a ilicitude em face do direito de integração é uma espécie no gênero das invalidades legislativas possíveis no ordenamento dos Estados membros. Comenta o autor sobre a natureza da ilicitude legislativa que:

a invalidade é a consequência primária, natural e necessária da desconformidade jusconstitucional do fato legislativo face à respectiva norma paramétrica, já a ilicitude, na acepção material, será, in casu, o comportamento subjacente a uma invalidade e ofensivo dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos cidadãos<sup>70</sup>.

Por conseguinte, ainda de acordo com o citado autor, só haverá ilicitude se, e quando, a norma padrão violada tiver irradiação subjetiva. Ressalta-se, contudo, que nem todas as normas são incidíveis de posições jurídico subjetivas dos particulares. Logo, para que o fato legislativo seja ilícito é necessário que ele careça de uma invalidade qualificada da qual resulte ofensa aos

65 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Responsabilidade internacional do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 32.

66 ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1956, p. 276.

67 DUPUY, Pierre-Marie. *Le fait générateur de la responsabilité internationale des États*. in. *Collected courses of the Hague Academy of International Law*, 1984, v. 188, p. 110.

68 QUADROS, Fausto de. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado- problemas gerais*. Apresentação na Direção-Geral da Política de Justiça (DGJP). Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/anexos/prof-doutor-fausto-de/downloadFile/file/Fq.pdf?nocache=1210675906.12>. Acesso em: 10 jul. 2017.

69 DIAS, Gilberto. *A responsabilidade civil por facto legislativo inválido na lei 67/07 de 31 de dezembro: pressupostos e insuficiências*. Trabalho apresentado na Faculdade de Direito de Lisboa, no Instituto de Ciências Jurídico- Políticas, em 2010. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/792-1197.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2017.

70 *Ibid.*, p. 13.

direitos ou interesses tutelados pelo Direito<sup>71</sup>.

Através de uma invalidade que ofende direitos subjetivos é que está conceituada a ilicitude e, logo, a responsabilidade civil, a qual tem a função de filtrar os danos verificados, os que podem ser ressarcidos, gerando o direito à devida indenização<sup>72</sup>. No que concerne à responsabilidade diante do não exercício da função legislativa, ou ao seu exercício em desconformidade com o regramento de integração, caberá ao Estado o dever de agir em conformidade com a coesão do sistema europeu.

A obrigação perante as normas supranacionais regionais está disposta no TCE, que impõe que os Estados membros respeitem as normativas europeias e que não criem empecilhos para o cumprimento dos objetivos da integração<sup>73</sup>. Existindo, assim, um duplo aspecto, tanto positivo- no sentido não agir de forma a descumprir o Direito Europeu; como negativo ou omissivo- a abstenção de prestação que iria conferir efetividade à norma supranacional.

Esclarece Canotilho que dentre as imposições constitucionais, existirão algumas carecidas de suficiente determinabilidade, cabendo ao legislador o dever de lhes dar operabilidade prática, de forma que elas constituam efetivamente direito atual e atuante<sup>74</sup>. O legislador nacional atua, no caso das regras da União, transpondo a norma de integração através de atos legislativos que permitam a efetiva aplicabilidade daquela no direito interno.

A omissão pode se configurar como a falta de integração ao ordenamento estatal de ato normativo proveniente da União, a exemplo das Diretivas, que de maneira geral necessitam serem transpostas ao direito nacional; ou um Regulamento que expressamente exija atos de transposição. Logo, a desídia na transposição das normativas da União ao contexto interno ensejarão a possibilidade de reparação dos danos, nos termos da responsabilidade civil extracontratual.

Cumprir esclarecer a natureza única desse tipo de responsabilidade perpetrado pelo legislador estatal em face do Direito Europeu. A discussão perpassa se ensejaria uma responsabilidade internacional, nos moldes do Direito Internacional Público, se seria interna, tal qual uma responsabilidade civil administrativa, ou se seria outra modalidade *sui generis* decorrente das especificidades do Direito Europeu.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>72</sup> SILVA, Jorge Pereira da. *Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas*. Lisboa: UCE, 2003, p. 318.

<sup>73</sup> UNIÃO EUROPEIA. *TRATADO DA COMUNIDADE EUROPEIA de 1957, art. 10*. Disponível em: <https://republicaeuropeia.wordpress.com/2002/12/24/tratado-de-roma-versao-consolidada/>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>74</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *O problema da responsabilidade civil do Estado por actos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974, p. 163.

A responsabilidade internacional tem relação com a ideia do Estado como sujeito de direito, o ente estatal por ser uma pessoa jurídica de DIP possui direitos fundamentais, ao que correspondem deveres. Logo, a violação de uma norma jurídica internacional, que tem o Estado como destinatário, configura o elemento da responsabilidade<sup>75</sup>. O descumprimento pode ser perpetrado por qualquer órgão estatal, em especial:

se o Poder Legislativo do Estado adota lei ou disposição interna contrária aos seus deveres internacionais ou incompatível com tais deveres, ou deixa de adotar as disposições legislativas necessárias para a execução de algum dos ditos deveres, o Estado responderá por isso. Daí a regra, que se pode dizer universalmente aceita, de que um Estado não pode declinar sua responsabilidade com a invocação de seu direito interno<sup>76</sup>.

Já a respeito da responsabilidade civil administrativa, Marcelo Rebelo aduz que se trata do conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a Administração a obrigação de indenizar pelos prejuízos causados a outrem no exercício da atividade administrativa<sup>77</sup>. Já o termo civil refere-se à responsabilidade por perdas e danos nesse contexto administrativista<sup>78</sup>.

A noção de responsabilidade está ligada à noção de personalidade jurídica internacional, na medida em que esta se expressa pela habilidade para ser titular de direitos subjetivos e responder por obrigações. A capacidade de ser sujeito de direitos e de obrigações habilita o Estado à prática de atos, que no âmbito da integração devem estar identificados com os objetivos desta. A ação contrária ao ordenamento europeu, bem como a omissão na implementação de suas normas ou políticas, poderá ensejar a responsabilidade estatal<sup>79</sup>. Em suma, o fundamento da responsabilidade civil extracontratual, nos termos aqui discutidos, deriva da violação de uma obrigação supranacional, por esta razão será regido pelo Direito Europeu, e não pelos respectivos direitos internos<sup>80</sup>. Ainda, Nizzo discorre que:

as Administrações Públicas nacionais veem-se, pois, colocadas num novo contexto, obrigadas a sair da esfera meramente interna, quer quanto ao Direito que fundamenta e limita a sua atuação, quer quanto às opções políticas que orientam a respectiva atividade, passando a ter de mover-se no confronto entre os planos nacional e supranacional, com todas as implicações daí decorrentes, designadamente a possibilidade de causarem aos particulares danos decorrentes da aplicação ou omissão de aplicação de normas e princípios desse outro ordenamento jurídico que, tal como o estadual, as vincula<sup>81</sup>.

75 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Responsabilidade internacional do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 9.

76 CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. *Op. cit.*, p. 393.

77 SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. *Direito Administrativo Geral- Actividade administrativa*. Tomo III, 2ª ed. Lisboa: D. Quixote, 2010, p. 477.

78 AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 678.

79 *Ibid.*, p. 8.

80 BERTRAND, Christine. *La responsabilité des États membres en cas de non transposition des directives communautaires*. in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*. Paris, LGDJ, 1995, v. 5, p. 1507- 1527.

81 Tradução nossa. NIZZO, Carlo. *National Public Administrations and European Integration*. Disponível em: [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN0072\\_86.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN0072_86.pdf). Acesso em: 30 dez. 2017.

Apesar de influência de outros ordenamentos na responsabilidade extracontratual, cresce na doutrina a referência a um Direito Administrativo Europeu, fruto da autonomia do ordenamento supranacional, no qual a dita responsabilidade estaria inserida. Destarte, conforme a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, em seu artigo 41: “todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados membros<sup>82</sup>.” Consagra-se nesse quesito o direito fundamental a uma boa administração, em que tanto os órgãos da União, como os Estados participantes, têm o dever de reparar os danos que causem aos particulares<sup>83</sup>. Sendo, portanto, a responsabilidade extracontratual adjacente ao Direito Europeu e extraíndo dele o seu regime e natureza jurídica.

---

82 UNÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia de 2000, art.41, n. 3. C. 364/10 Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 06 jan. 2018.

83 OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. Transcrição integral da prova escrita realizada pelo autor no concurso para Professor Doutor em Direito Administrativo do Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- USP (Edital FD- n. 39/2007). Disponível em: [http://www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna\\_juridica/doutrina\\_parecer\\_26\\_artigo\\_resp\\_civil\\_estado\\_gustavo\\_justino.pdf](http://www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna_juridica/doutrina_parecer_26_artigo_resp_civil_estado_gustavo_justino.pdf). Acesso em: 06 jan. 2018.

# A ORIGEM DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL POR VIOLAÇÃO AO DIREITO EUROPEU

O instituto da responsabilidade estatal deve a sua origem à história monarquista britânica. No período absolutista, desde o século XVI até o XIX, vigia o brocardo de que o “rei não pode errar” (“*the king can do no wrong*”), consagrando o princípio da irresponsabilidade do monarca.

No entanto, no século XIX, buscou-se transferir essa responsabilidade para os ministros do rei através da chamada Referenda. Com esta não era permitido ao monarca atuar sem a devida anuência dos ministros, uma vez que estes passaram a assumir a responsabilidade pelos atos em caso de danos. A Referenda foi sendo paulatinamente adotada por outras nações passando, inclusive, a estar presente nas respectivas Constituições<sup>84</sup>.

Com o advento do Estado liberal, também no século XIX, foi sendo estatuído que fosse possível que o governo agisse sem o denominado poder de império, isto é, de maneira não soberana<sup>85</sup>, o que poderia ser observado no âmbito do domínio privado em que houvesse a atuação da Administração. Nesse contexto, o governo estaria em condições de igualdade com o particular, logo, estaria submetido às mesmas regras de responsabilidade civil.

A doutrina foi evoluindo no sentido de que não seria razoável o princípio da irresponsabilidade estatal, mesmo diante de atos de gestão pública. Nem sempre seria justificável que um indivíduo, ou grupo, sofresse em benefício da dita coletividade, uma vez que teve o seu direito prejudicado de maneira injusta, cabendo-lhe o devido ressarcimento, mesmo que através de indenização proveniente da Administração<sup>86</sup>. Assim, tanto atos de gestão pública, como privada, poderiam gerar responsabilidade para o ente estatal. Na década de 80, Laubadère comentou que:

hoje, a irresponsabilidade não é mais do que uma exceção limitada a alguns domínios muito particulares e a comparação entre o Direito Administrativo e o direito privado deixa transparecer em geral uma responsabilidade mais ampla na primeira das duas teorias, é exceção apenas de alguns pontos<sup>87</sup>.

84 DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas. Parecer do Conselho Económico e Social de Portugal*. Lisboa, 1997. Disponível em: [www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf](http://www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf). Acesso em: 15 jul. 2017.

85 DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1994, p. 156.

86 DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*. Op., cit., p. 7.

87 LAUBADÈRE, André de. *Traité de droit Administratif*, apud CUNHA, Estevão Nascimento da. *Ilegalidade externa do acto*

No contexto da União Europeia não existia previsão nos tratados originários da organização sobre a possibilidade de responsabilidade extracontratual decorrente de ilicitude proveniente do descumprimento de normativas da União. Essa construção decorre da evolução jurisprudencial do TJUE, que considerou que essa modalidade de responsabilidade é inerente aos tratados constitutivos europeus, uma vez que:

um dos deveres fundamentais dos Estados membros é o de assegurar a execução do Direito Comunitário, adotando todas as medidas necessárias para o fazer e eliminando as consequências jurídicas da sua violação. Por outro lado, entendeu o TJUE que a responsabilidade dos Estados membros pelos danos infligidos a particulares pela violação de Direito Comunitário é um corolário da plena execução e eficácia das normas comunitárias<sup>88</sup>.

Discorre-se, nesse sentido, a questão da transposição dos regramentos europeus aos Estados, principalmente no que tange às Diretivas, que como regra geral não possuem aplicabilidade direta. Tal fato gera um potencial em que os Estados, ao falharem em incorporar a legislação pertinente, podem privar os seus cidadãos dos direitos que a regulamentação europeia pretende conferir<sup>89</sup>.

Inicialmente, um dos principais mecanismos utilizados para exigir o respeito às normas da União encontrava-se presente no artigo 258 do TUE, o qual permite à Comissão Europeia, ou a um Estado membro, que pudesse se valer do TJUE para efetivar direitos em face de outro Estado. Discorre o artigo que:

se a Comissão considerar que um Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>90</sup>.

No entanto, o TUE não havia determinado de maneira clara quais eram as medidas coercitivas que a Corte Europeia poderia adotar no contexto do supracitado artigo, já que só era previsto que se aquela entendesse que um Estado membro falhou em cumprir a obrigação prevista no Tratado, seria requerido que fossem tomadas as medidas necessárias para efetivar

o dito pelo Tribunal<sup>91</sup>. Com fulcro nessa disposição normativa foi criada a intitulada ação por

*administrativo e responsabilidade civil da administração. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 149.*  
88 OLIVEIRA, Heloísa. *Jurisprudência Comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas- influência, omissão e desconformidade. Trabalho oferecido aos estudos em homenagem ao sr. prof. dr. Sérvulo Correia, através da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Instituto de Ciências Jurídico- políticas. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.*

89 LEE, Ian B. *In search of a theory of State liability in the European Union. Jean Monnet Center at NYU School of Law. Academy of European Law at the European University Institute, 1999. Disponível em: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990901.html#TopOfPage>. Acesso em: 21 jul. 2017.*

90 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 258. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 14 jan. 2018.*

91 *Ibid.*, art. 228.

incumprimento, cuja função era a de declarar que houve a ilicitude em face do Direito Europeu. No entanto, inicialmente tal instrumento legal era desprovido de coerção ou efeitos na realidade prática até que, posteriormente, o citado artigo foi emendado criando a possibilidade de uma sanção pecuniária para o Estado omissor ou transgressor.

Mais especificamente em relação ao dano ocasionado por uma medida legislativa, em 1971, o TJUE prolatou o acórdão conhecido como *Schöppenstedt*, em que se requeria a indenização pelos danos ocasionados pelo descumprimento do Poder Legislativo alemão contra um Regulamento europeu. No caso foi estabelecido que nesse tipo de ilicitude legislativa deve ser demonstrada uma suficiente quebra de uma lei superior de proteção individual<sup>92</sup>. Todavia, na prática, esse requisito não é de fácil percepção, devido à abstração e discricionariedade das condutas legislativas<sup>93</sup>. De acordo com a Corte, para caracterizar a brecha legislativa suficientemente grave seria necessário que o responsável houvesse manifestamente e gravemente desrespeitado os limites do exercício de seu poder<sup>94</sup>, sendo igualmente avaliada a natureza do descumprimento, se excedeu os riscos normais da atividade legislativa e qual o número potencial de prejudicados<sup>95</sup>.

Após a década de 1970, o TJUE não enfrentou mais nenhuma questão relacionada a dita responsabilidade extracontratual, retornando ao debate somente com o paradigmático caso *Francovich*, de 19 de novembro de 1991<sup>96</sup>. Pouco tempo depois, o regime da responsabilidade global foi definido pelo acórdão *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, de 5 de março de 1996<sup>97</sup>. Os supracitados julgados são os mais relevantes no estudo e aplicação da problemática subjacente à responsabilidade decorrente da ilicitude em face das normativas europeias.

Interessante destacar o que diz González<sup>98</sup> e Torrens<sup>99</sup> no que diz respeito ao chamado *crossfertilisation*, tendo em vista que a responsabilidade civil extracontratual deve a sua formação ao direito nacional, apesar do seu desenvolvimento ter sido realizado no âmbito jurisprudencial

92 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Caso 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council*, 1971, E.C.R., 975.

93 SHAW, Jo. *Law of the European Union*. 2 ed. Londres: MacMillan, 1993, p. 357.

94 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Caso 83, etc./76. *Bayerische HNL et al. v. Council and Commission*, 1978, E.C.R., 1209, p. 1224.

95 LEWIS, C. *Remedies and the Enforcement of European Community Law*. London: Sweet & Maxwell, 1996, p. 265.

96 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, proc. C. 6/90 e C. 9/90, Col. p. I- 5357, de 19 de nov. de 1991.

97 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, proc. C. 46/93 e C. 48/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996.

98 GONZÁLEZ, Carmen Pérez. *Responsabilidad del Estado Frente a Particulares por Incumplimiento del Derecho Comunitario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 304.

99 TORRENS, Joan David Janer. *La Influencia del Derecho Comunitario en la creación de un ius commune de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ano 6, nº 11, 2002, p. 177- 192.

cial. Nos ordenamentos internos já existiam princípios e regras comuns sobre a citada responsabilidade, além da base no Direito Europeu, através da jurisprudência do TJUE. Apesar disso:

acaba por retornar aos ordenamentos jurídicos nacionais, conformando-os e vinculando-os aos critérios, entretanto assim desenvolvidos no âmbito da União Europeia, constata-se, pois, a existência de uma influência em ambos os sentidos, e uma evolução, quer do Direito Comunitário, quer dos direitos nacionais, de acordo com essa interação recíproca<sup>100</sup>.

Essa influência recíproca, segundo Maria Luísa Duarte, pode ser entendida em uma analogia de interação descendente e ascendente, além de existir um terceiro nível, que se verificaria entre os ordenamentos jurídicos estatais. Assim, o modelo jurídico definido pelos tratados foi construído, com auxílio jurisprudencial do TJUE, para ensejar e garantir uma necessária articulação com os sistemas nacionais<sup>101</sup>. Existiria um processo gradual de convergência entre as normas, que se desenvolve em três sentidos: 1) descendente, com o Direito Europeu impondo regras e princípios aos Direitos Administrativos dos Estados membros; 2) ascendente, cujos padrões normativos comuns aos direitos dos entes estatais são recebidos e incorporados na ordem jurídica europeia; 3) horizontal, em que há a coexistência dos vários sistemas administrativos nacionais, funcionalmente ajustados ao processo aplicativo do direito de integração. Este utiliza os critérios atuais de eficácia, fazendo emergir uma relação espontânea de convergência, através, por exemplo, da consagração no direito interno de soluções normativas ou organizacionais, transplantadas do Direito Administrativo de outros Estados membros<sup>102</sup>.

Cumpram também destacar que a defesa dos interesses gerais da organização regional cabe à Comissão Europeia, esta apresenta propostas legislativas e controla a execução das normas emanadas, além de auxiliar nas políticas e orçamento da União<sup>103</sup>. A Comissão é constituída por 28 comissários de cada país membro, possuindo sede em Bruxelas. Em síntese, é o órgão executivo da União Europeia, sendo politicamente independente, e responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos e pela execução das decisões do Parlamento e do Conselho Europeus<sup>104</sup>. O órgão visa proteger os interesses da integração, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade, e resolve questões técnicas específicas mediante a consulta de

<sup>100</sup> BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito: entre o Direito Português e a jurisprudência da União Europeia*. Dissertação submetida ao Instituto Universitário de Lisboa, dezembro de 2009, p. 14.

<sup>101</sup> DUARTE, Maria Luísa. *Direito Administrativo da União Europeia*. Lisboa: Almedina, 2008, p. 23.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Comissão Europeia*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt). Acesso em: 08 set. 2017.

peritos e do público em geral. Também gere as políticas europeias e distribui os fundos da União, definindo as prioridades de despesa e elaborando orçamentos anuais<sup>105</sup>. Representa a organização em nível internacional e, ainda, zela pelo cumprimento do Direito Europeu, em conjunto com o TJUE, garantindo a aplicação pelos Estados membros<sup>106</sup>, conforme o artigo 258 do TFUE<sup>107</sup>.

Com base nesse tratado, pode ser impetrada a ação de incumprimento diante do TJUE. Todavia, antes da etapa judicial, a Comissão analisa possíveis infrações ao Direito Europeu com base em suas próprias investigações, ou em reclamações apresentadas por cidadãos, empresas ou outras partes interessadas<sup>108</sup>. Se o Estado membro em questão não comunicar medidas que transponham na íntegra as disposições da Diretiva questionada, ou não retificar a alegada infração, a Comissão pode lançar um procedimento formal de infração. Em seguida, a Comissão enviará uma carta de notificação solicitando informações complementares ao Estado em causa, com prazo de dois meses para resposta<sup>109</sup>. Se a Comissão concluir que o Estado não está cumprindo as obrigações que lhe incumbem ao abrigo da legislação europeia, pode enviar-lhe um parecer explicando as razões da violação ao Direito Europeu e solicitando informações sobre as medidas que irão ser tomadas<sup>110</sup>. Caso estas não sejam comunicadas no prazo estabelecido, a Comissão poderá solicitar ao Tribunal que aplique sanções<sup>111</sup>. As sanções podem ser financeiras assumindo a forma de um montante fixo ou de multas diárias e são calculadas levando em consideração: 1) a importância das regras infringidas; 2) o impacto da infração; 3) o período em que não foi aplicada a legislação europeia; e 4) a capacidade de pagamento do Estado<sup>112</sup>.

Como forma de controle e acompanhamento da transposição nacional do Direito Europeu, os Estados membros devem comunicar continuamente à Comissão as medidas que estão sendo tomadas para garantir a integração normativa. Se existir atraso ou descumprimento, serão ensejados procedimentos junto ao TJUE, em especial, a ação por incumprimento. Desde 1984, a Comissão elabora o Relatório Anual sobre a Aplicação do Direito da União Europeia, documento que é enviado às autoridades nacionais e ao Parlamento Europeu, o qual adota, com base na-

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012, artigo 258*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E288>. Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>108</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Procedimento de infração*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt). Acesso em: 06 jan. 2018.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

quele, uma resolução<sup>113</sup>. Através desse relatório a Comissão pode atuar em sua função conhecida como de “guardião dos tratados”<sup>114</sup>, seja através da fiscalização do cumprimento e transposição de Diretivas, seja ensejando as devidas ações por incumprimento ao TJUE, caso forem estas necessárias.

## Competência do TJUE e das instâncias locais

Na construção da União Europeia foi delegada aos tribunais estatais uma função similar à de instância comum perante a organização de integração. O intuito é o de permitir que os jurisdicionados possam acessar diretamente as jurisdições locais, visando efetivar seus direitos. Foi instituído como instância especial o TJUE, cabendo-lhe, primordialmente, garantir a interpretação e aplicação uniforme do Direito Europeu em todos os Estados participantes. Sobre a importância de tal Corte, Accioly et. al. comenta que:

o TJUE desempenha papel fundamental não somente enquanto garantidor da uniformidade de interpretação da ordem jurídica comunitária, mas também como criador desse mesmo direito. Vale lembrar que os precedentes jurisprudenciais fixados pela Corte declararam uma série de direitos aos cidadãos europeus e obrigações aos Estados membros. A responsabilidade destes últimos pelo descumprimento do Direito Comunitário já foi reconhecida, com a prolação de condenações e indenizações<sup>115</sup>.

A relação entre o judiciário nacional e o da União não é de hierarquia, mas sim de cooperação, o que implica que a Corte Europeia não funciona como um tribunal recursal ou superior<sup>116</sup>, mas tão somente como uma instância especial com competências diferenciadas das nacionais. Isto se deve ao princípio da subsidiariedade, o qual reserva ao TJUE unicamente as competências que não foram estabelecidas para as cortes nacionais. Nesse sentido:

não foi adotada uma solução de inspiração federal, de acordo com a qual caberia recurso para aquele tribunal das decisões dos tribunais nacionais que aplicassem contraditória ou divergentemente normas de Direito da União, ou que as preterissem em favor de normas nacionais incompatíveis – risco bem real, tendo em conta a diferença de culturas e de sistema jurídicos entre os Estados membros. A consagração de uma solução de inspiração federal significaria o estabelecimento de uma relação de hierarquia judicial entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, no quadro da qual este último poderia anular as decisões dos primeiros que considerasse interpretarem ou aplicarem erradamente o Direito da União<sup>117</sup>.

113 UNIÃO EUROPEIA. *Annual reports on monitoring the application of EU law*. European Commission. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en). Acesso em: 08 set. 2017.

114 CONSTANTINESCO, Léontin- Jean. *Op. cit.*, p. 381.

115 CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. *Op. cit.*, p. 473- 474.

116 PIÇARRA, Nuno. *A justiciabilidade do Direito da União Europeia: Tribunal de Justiça e Tribunais nacionais*. Faculdade de Direito da Universidade de Nova Lisboa. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/np\\_MA\\_18647.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18647.pdf). Acesso em: 09 jul. 2017.

117 *Ibid*, p. 4.

Além da estipulação da competência dos tribunais nacionais no sistema europeu, foi criado o Tribunal Geral, antes denominado de Tribunal de Primeira Instância, como uma jurisdição do TJUE. Inicialmente o Tribunal Geral estava integrado ao TJUE, não detendo autonomia, mas com a revisão do Tratado de Nice passou a ser também uma instância recursal das sentenças proferidas pelos tribunais especializados, criados pelo mesmo tratado. Atualmente, o Tribunal Geral é autônomo, cabendo recurso das suas decisões para o Tribunal de Justiça para efeitos de unidade ou coerência do Direito da União. Possui, assim, ampla competência sendo-lhe vedado, todavia, os processos por incumprimento<sup>118</sup>. Em síntese, dito Tribunal:

trata dos recursos de anulação interpostos por particulares, empresas e, em certos casos, governos nacionais. Na prática, isto significa que este tribunal trata essencialmente processos relacionados com direito da concorrência, auxílios estatais, comércio, agricultura e marcas registadas<sup>119</sup>.

À mais alta corte europeia foi conferida a atribuição de conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de finalidades integracionistas, de tratados da União, ou de outras normas correlatas, interpostos: por Estado membro, pelo Conselho, pela Comissão ou, ainda, por particulares. Sistematiza Casella et. al. que a missão é precipuamente:

1) anular, a pedido de instituição comunitária, Estado membro ou particular diretamente visado, atos da Comissão, do Conselho ou emanados dos governos nacionais, que sejam incompatíveis com os tratados; 2) pronunciar-se, a pedido de tribunal ou juiz nacional, a respeito da interpretação ou validade das disposições do Direito Comunitário<sup>120</sup>.

O TJUE não tem competência privativa para julgar as lides relacionadas com a aplicação dos tratados, uma vez que esta competência também é do judiciário do Estado membro. Ao aplicar os princípios deduzidos dos tratados constitutivos, a Corte Europeia trouxe a possibilidade de os indivíduos invocarem sua jurisdição, por meio de demandas aduzidas perante os juízes nacionais que, por conseguinte, solicitam o pronunciamento do Tribunal supraestatal<sup>121</sup>.

No entanto, essa descentralização de competência jurisdicional envolve o risco de um tratamento não uniforme das questões controversas em função do diverso entendimento entre os órgãos judicantes estatais. Para sanar tal dificuldade, o TUE<sup>122</sup> permite que o poder judiciário local submeta ao TJUE questionamentos sobre a interpretação dos tratados europeus<sup>123</sup>. O re-

118 EUROGOOGLE. Tribunal Geral. Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=923>. Acesso em: 30 dez. 2017.

119 UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt). Acesso em: 06 jan. 2018.

120 CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. *Op. cit.*, p. 473.

121 *Ibid.*, p. 474.

122 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 19.º, n.º 3, alínea b. Op. Cit.*

123 PIÇARRA, Nuno. *Op. cit.*, p. 5.

envio prejudicial tem a função de uniformizar a interpretação e a aplicação do Direito Europeu, devendo-se suspender o processo principal e remeter a questão à Corte Europeia, de acordo com o artigo 267 do TFUE:

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 ou 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 essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie<sup>124</sup>.

Existem, portanto, dois tipos de reenvio prejudicial: 1) o reenvio para a interpretação da norma europeia, neste o juiz nacional solicita ao TJUE que especifique um ponto de interpretação do Direito Europeu para poder ensejar a sua correta aplicação; e 2) o reenvio para a apreciação da validade de uma norma europeia de direito derivado<sup>125</sup>. Por fim, a Corte Europeia irá pronunciar-se apenas sobre os elementos constitutivos do processo de reenvio prejudicial sobre os quais é instado, cabendo à jurisdição nacional o julgamento da questão principal<sup>126</sup>. A respeito da eficácia das decisões prolatadas, estas terão valor de coisa julgada, sendo vinculativas para todas as jurisdições nacionais dos Estados membros<sup>127</sup>.

O TUE determina que caberá à Corte decidir sobre a sua competência quando diz respeito à interpretação e validade do Direito Europeu (fenômeno intitulado como competência da competência)<sup>128</sup>. Uma vez resolvida a questão pela Corte Europeia poderá o tribunal local aplicar a decisão, agora com base no decidido pelo TJUE. O particular não pode remeter questão prejudicial à Corte, sendo esta competência exclusiva do juiz local, todavia, as partes podem intervir como terceiros no processo<sup>129</sup>.

O TJUE justifica sua competência na matéria sobre a responsabilidade extracontratual pela violação ao sistema europeu com base no argumento de que, na ausência de disposições normativas sobre o tema, a questão será compreendida como de interpretação dos tratados, conforme o artigo 220 do TCE: “no âmbito das respectivas competências, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância garantem o respeito do direito na interpretação e aplicação do

124 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012, artigos 276. Op. cit.*

125 UNIÃO EUROPEIA. *Reenvio prejudicial. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114552>. Acesso em: 07 jan. 2018.*

126 *Ibidem*.

127 *Ibidem*.

128 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia de 1992, artigo 19.º, n.º 1. Op. cit.*

129 *Ibid.*, p. 5.

presente Tratado<sup>130</sup>.” Outro argumento está presente no artigo 288 do TCE, no sentido que a responsabilidade extracontratual deverá ser indenizada de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados membros<sup>131</sup>, cabendo à Corte Europeia julgar com base em tal critério.

O Tribunal Europeu, em entendimento inicial, adotava uma posição absenteísta no que diz respeito a sua competência sobre a responsabilidade extracontratual estatal. Caberia ao judiciário nacional a incumbência de julgar os casos de danos advindos dos atos legislativos violadores do Direito Europeu, pouco intervindo o TJUE. No entanto, existia a crítica de que os tribunais locais, influenciados por questões como o apego à soberania local, não possuiriam o distanciamento necessário para julgar tais lides<sup>132</sup>. Em mudança de jurisprudência, a Corte Europeia, de acordo com o artigo 10 do TCE, e visando assegurar o disposto nos tratados da União, passou a entender que o direito de reparação do dano advém das normativas europeias o que implica:

que o dever de reparar o dano na hipótese de omissão de legislador nacional em desrespeito a Diretivas comunitárias, está contido, no Direito Europeu, em vínculos de implicação necessária, nos princípios: a) da supremacia do Direito Comunitário sobre o direito nacional; e b) do efeito direto das normas do Direito Comunitário na ordem nacional. Dado que o direito à reparação do dano deve ser obtido a partir de princípios (supremacia e efeito direto) e normas comunitárias, é ao Direito Comunitário, não ao direito nacional, que incumbe construí-lo jurisprudencialmente<sup>133</sup>.

Nesse novo entendimento, o TJUE determinou que os órgãos judiciários nacionais passariam a aplicar a responsabilidade estatal proveniente da ilicitude legislativa violadora das normas da União em condições que não devem ser menos favoráveis que as reguladoras da responsabilidade extracontratual em situações análogas<sup>134</sup>, com base no intitulado princípio da equivalência. Visava-se garantir a isonomia na aplicação do Direito Europeu em relação às regras nacionais, buscando-se rebater as críticas sobre a falta de objetividade dos julgadores locais devido ao respeito à soberania.

Nesse contexto, ao TJUE cabe estabelecer os pressupostos da efetivação da responsabilidade estatal por violação do Direito da União, assim sua competência abrange determinar as prerrogativas gerais e os limites do que pode ser compreendido no âmbito da citada responsabilidade. No entanto, cabe ao legislador nacional e, portanto, aos órgãos julgadores locais, aplicar

<sup>130</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia de 1957, art. 220, alínea a.* Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 07 set. 2017.

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 288, alínea b.

<sup>132</sup> CHANTAL Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados-membros pela violação do Direito Comunitário.* Coimbra: Almedina, 1996, p. 662.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 663.

<sup>134</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão Brasserie du Pêcheur e Factortame, proc. C- 46/93 e C- 48/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996.*

a matéria de maneira idêntica às lides em que há ilicitude em desfavor ao direito nacional, em respeito ao princípio da autonomia, desde que não reduza a proteção ao jurisdicionado, no que diz respeito ao que for garantido pelas normativas de integração<sup>135</sup>.

## A ação por incumprimento

Visando instituir um procedimento judicial que possibilitasse a reparação do dano decorrente da responsabilidade extracontratual, o TFUE, no artigo 259, determinou que: “qualquer Estado membro pode recorrer ao Tribunal de Justiça, se considerar que outro Estado membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado<sup>136</sup>.” Essa estipulação permite que seja buscada a efetivação do Direito Europeu através da intitulada ação por incumprimento, ou também conhecida como contencioso objetivo.

O procedimento processual está previsto nos artigos 258 e 259 do TFUE<sup>137</sup>, instituindo que no caso de a Comissão considerar que um Estado membro não cumpriu as obrigações que lhe são impostas pelos tratados europeus, aquela formulará um parecer sobre o assunto, após o qual será dado prazo para que o Estado em questão apresente observações. Se o Estado não agir conforme o parecer dentro do prazo, a Comissão poderá interpor ação por incumprimento ao TJUE. Da mesma forma, qualquer Estado pode recorrer ao TJUE se acreditar que outro país membro está descumprindo as normas europeias, no entanto, deverá primeiramente submeter o assunto à Comissão. Uma vez ciente da violação, esta elaborará um parecer e dará ciência ao Estado que cometeu o incumprimento. Caso a Comissão não formule o parecer no prazo de três meses da data do pedido, tal ausência não impedirá o recurso ao TJUE<sup>138</sup>. Já o artigo 260 do TFUE<sup>139</sup> dispõe que se a Corte declarar que de fato houve o descumprimento, o Estado responsável deverá tomar todas as medidas necessárias para a execução do acórdão. Se a Comissão considerar que essas medidas não foram tomadas, submeterá o caso ao Tribunal, já indicando o montante da sanção pecuniária.

Na situação do incumprimento ser relativo a não transposição de uma Diretiva europeia,

<sup>135</sup> AMADO GOMES, Carla. *O Livro das Ilusões: a responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de dezembro. Exposição oral no Colóquio promovido pelo Centro de Estudos Judiciários, em 28 de novembro de 2008, no Auditório da Universidade Portucalense. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/366-291.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.*

<sup>136</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia de 1957, art. 227, alínea a. Op. cit.*

<sup>137</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012, artigos 258 e 259. Op. cit.*

<sup>138</sup> *Ibidem.*

<sup>139</sup> *Ibid.*, artigo 260.

a Comissão poderá indicar uma quantia fixa, ou sanção pecuniária, adaptada às circunstâncias do caso, a qual servirá de limite de aplicação para a Corte<sup>140</sup>. Ressalva-se que a Comissão somente fornece uma sugestão em seu parecer, não vinculando o Tribunal ao valor referido. Destaca-se que, apesar de não ser uma situação comum, os Regulamentos emanados pelo Conselho e Parlamento Europeu também podem ensejar a ação por incumprimento<sup>141</sup>. Deve-se ressaltar que a ação por incumprimento pode ser utilizada não somente em casos de violação de Diretivas ou Regulamentos, como ainda de: princípios essenciais do ordenamento europeu; decisões do TJUE; disposições de tratados concluídos pela União com terceiros países; qualquer norma decorrente das diversas fontes do Direito Europeu<sup>142</sup>. O TJUE com a ação de incumprimento dá efetividade aos pressupostos da responsabilidade extracontratual fortalecendo, assim, a própria garantia das normas europeias.

Nos acórdãos *Van Duyn*<sup>143</sup>, de 1974, e *Ratti*<sup>144</sup>, de 1979, foi estabelecido que os particulares podem reclamar sobre a não transposição de Diretivas no judiciário local. Foi decidido que em razão das Diretivas serem objeto de reenvio, por serem normas provenientes dos tratados, poderiam, dessa forma, ensejar recursos aos tribunais nacionais. Assim:

o apelo ao artigo 267 do TFUE tem consequências significativas em dois planos. Por um lado, permite ao Tribunal sublinhar que a garantia do cumprimento pelos Estados membros das obrigações resultantes dos Tratados é assegurada não só pela aplicação dos artigos 258 e 259 do TFUE, relativos à ação por incumprimento, mas igualmente pelo mecanismo do reenvio prejudicial. De fato, o Tribunal de forma profética proclamou que, além da Comissão e dos Estados membros, cabe ao particular fiscalizar o cumprimento do Direito da União Europeia<sup>145</sup>.

O TJUE entende que a União Europeia constitui uma nova ordem jurídica internacional, na qual fazem parte não somente os Estados que a integram, mas igualmente os nacionais destes. Aos cidadãos cabe um papel ativo na construção do ordenamento jurídico europeu, sendo sujeitos de direito e realizando os objetivos dos tratados contribuindo para a sua eficácia<sup>146</sup>. Há, destarte, uma ideia de complementariedade entre a União, particulares e Estados membros, sendo considerado o conjunto normativo europeu como um sistema não unitário, de vários ní-

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> *Ibid.*, artigo 261.

<sup>142</sup> MACHADO, Diego Pereira. *Ações judiciais no âmbito do Direito da União Europeia: judicialidade comunitária*. Disponível em: <https://diegomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/195616917/acoes-judiciais-no-ambito-do-direito-da-uniao-europeia-ue>. Acesso em: 26 jul. 2017.

<sup>143</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Van Duyn*, de 4 de dez. de 1974, proc. 41-74.

<sup>144</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Ratti*, de 5 de abril de 1979, proc. 148/78.

<sup>145</sup> PAIS, Sofia Oliveira. *Princípios fundamentais de Direito da União Europeia: uma abordagem jurisprudencial*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.

<sup>146</sup> MADURO, Miguel Poiares. *We the Court*. Oxford: Hart, 1998, p. 9.

veis, de poder público<sup>147</sup>.

A ação por incumprimento, apesar de ser uma importante forma de fazer cumprir as obrigações de integração e ressarcir prejuízos, não é uma condição prévia para a reparação dos danos. Não é necessário existir uma decisão anterior em sede de incumprimento por parte do TJUE para que possa ser iniciado o procedimento de responsabilidade patrimonial estatal, uma vez que as legitimidades ativas são distintas<sup>148</sup>. É possível pleitear a reparação nas vias locais, sem a interposição perante a Corte, na modalidade do reenvio de questão prejudicial.

A crítica que se perfazia sobre a ação de incumprimento era de que esta constituía um remédio ineficaz diante de uma situação de violação. Caso houvesse a ilicitude o Estado tomaria as medidas necessárias à efetivação da norma violada, sem maiores consequências. Jorge Fontoura comenta que:

diante da ação ou omissão estatal em relação ao Direito Comunitário, tal Estado deveria tão somente tomar as medidas necessárias à execução do acórdão decorrente, em uma típica atitude de *soft law*, ou seja, a redação retórica e pouco eficaz que se pode utilizar em tratados, dentro do espírito de coordenação ínsito ao Direito Internacional Público. Se, no entanto, o Estado nada fizesse, poderia apenas sofrer, como consequência, ou uma nova ação por incumprimento, dessa vez baseada no acórdão não cumprido, ou uma ação de natureza política, levada a cabo pelos Estados membros insatisfeitos, o que poderia ocorrer ou não, em função das peculiaridades do caso objetivamente considerado<sup>149</sup>.

A ação por incumprimento, no período inicial de sua constituição, afigurava-se apenas como um instrumento declaratório, que apontava a ilicitude estatal, mas sem maiores efeitos práticos. O intuito era muitas vezes político, em que o Tribunal Europeu urgia para que os entes estatais cumprissem com suas obrigações perante a União. Tal requisição era pouco coercitiva, fragilizando os direitos dos nacionais. Além disso, o procedimento era tido como moroso, uma vez que necessitava de uma fase prévia em que os Estados arguiriam com a Comissão para que a ação não fosse interposta no TJUE. Também a decisão prolatada pelo Tribunal teria natureza somente simbólica, já que a sanção só seria possível após um segundo incumprimento, desta vez em face do acórdão declaratório<sup>150</sup>. Nesse sentido, Marta Chantal:

tomando em consideração este panorama, a única conclusão possível era a de que o cumprimento do Direito Comunitário e o próprio sucesso da construção comunitária de-

147 MAYER, Franz C. *Van Gend en Loos: the foundation of a community of law. The past and future of EU law. The classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, 2010, p. 16- 25.

148 GARCIA, José Eugénio Soriano; GUTIÉRREZ, María Matilde Sánchez (coord.). *La reciente jurisprudência comunitária comentada. Tomo II*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2001, p. 297.

149 FONTOURA, Jorge. *A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 35, n. 140 out./dez., 1998, p. 163- 170.

150 BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 18.

pendia só e exclusivamente da vontade ilimitada dos Estados membros. Fenômeno de Direito Internacional, ainda que dotado de características próprias, o Direito Comunitário padecia aqui de uma mesma fraqueza, mais concretamente, ausência de uma sanção eficaz para a violação do princípio *pacta sunt servanda*<sup>151</sup>.

Atualmente, com o Tratado de Lisboa, esse mecanismo ficou mais célere, a Comissão pode, logo no início da fase contenciosa, indicar uma sanção pecuniária para a aplicação do Tribunal. Com essa mudança, não se faz necessário esperar a comprovação da continuidade do descumprimento estatal após o prazo do parecer da Comissão que indica a violação. A Corte Europeia pode condenar o Estado ao pagamento, sem necessitar aguardar esse novo descumprimento<sup>152</sup>. Dessa forma a ação de incumprimento conseguiu ser mais efetiva na solução, uma vez que com a possibilidade da aplicação sancionatória desde o início do procedimento tem-se um efeito de dissuasão da continuidade da ilicitude de maneira mais pronunciada.

---

151 CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *Da responsabilidade do Estado pela violação do Direito Comunitário*. Coimbra: Almedina, 1996.

152 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012*, artigo 260, n.º 3. *Op. cit.*

# FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL

A Corte Europeia justificou a necessidade de fundamentar o princípio da responsabilidade civil extracontratual do Estado, por violação decorrente do Poder Legislativo, argumentando que tal responsabilização é inerente ao sistema europeu<sup>153</sup>, além de ser corolário da autonomia da ordem jurídica europeia<sup>154</sup>. Isso decorre da compreensão de que as regras gerais para a responsabilidade estão presentes no ordenamento supranacional, a despeito das especificidades dos regimes legais locais.

O TJUE entendeu que igualmente justificam a necessidade de fundamentação as exigências de uma efetiva proteção dos direitos conferidos aos particulares<sup>155</sup>, além dos deveres de cooperação e lealdade<sup>156</sup>, o que inclui a eliminação das consequências ilícitas da violação. No aresto de *Brasserie du Pêcheur*, o TJUE constatou que princípios como o do efeito direto, da aplicabilidade direta e do primado, que permitem que se invoquem as normas europeias perante o judiciário nacional, só constituiriam garantias mínimas para assegurar a aplicação plena do Direito Europeu. Apenas permitir o acesso a um judiciário local mais próximo do cidadão não seria suficiente para abarcar toda a complexidade da questão de garantir completamente a eficácia das normativas europeias<sup>157</sup>. Para ensejar tal escopo, a Corte desenvolveu a sua argumentação no sentido de a responsabilidade estatal ser uma consequência necessária da efetiva proteção dos direitos dos particulares, no ordenamento europeu.

Ainda, o TJUE introduziu especificidades no âmbito da responsabilidade, por atos ou omissões, no exercício da função legislativa, visando ensejar requisitos suficientes para caracterizar a responsabilidade estatal, diante de ilicitude legislativa, em face da violação ao Direito Europeu. Através do acórdão de *Francovich*, foram enumerados os pressupostos básicos para a responsabilização: 1) a atribuição de direitos a favor dos particulares; 2) direitos que possam ser identificados com base nas disposições de Diretivas; 3) existência de um nexo de causalidade<sup>158</sup>. Ressalta-se que a redação de tais condições foi modificada com o Acórdão de *Brasserie*

153 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, par. 30º e 35º. *Op. cit.*

154 *Ibid.*, par. 31º.

155 *Ibid.*, par. 32º e 33º.

156 *Ibid.*, par. 36º.

157 OLIVEIRA, Heloísa. *Op. cit.*

158 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, par. 40º. *Op. cit.*

*du pêcheur e Factortame*<sup>159</sup>, mas a essência é que reunidos tais requisitos, em benefício dos particulares, existe um direito a obter a reparação, que encontra diretamente o seu fundamento no Direito Europeu<sup>160</sup>. Tais pressupostos atuam como bases para a responsabilidade, contudo, não impedem que o Estado possa, em seu ordenamento interno, organizar seu próprio regime e procedimento de responsabilidade, desde que mais favorável que o disposto pelo TJUE<sup>161</sup>. A Corte entendeu que:

é à ordem jurídica interna de cada Estado membro que compete designar os órgãos jurisdicionais competentes e regulamentar as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a assegurar a plena proteção dos direitos conferidos aos cidadãos pelo Direito Comunitário<sup>162</sup>.

Portanto, relevante o estudo específico das condições para a responsabilidade presentes, principalmente, no aresto de *Brasserie du Pêcheur*, levando em consideração que são instituídos neste os requisitos mínimos. Todavia, não se trata de uma lista exaustiva, sendo possível que os Estados ampliem os pressupostos, desde que não prejudiquem a efetivação dos direitos dos nacionais.

## **Condições para a responsabilidade extracontratual estatal pela violação do Direito Europeu**

O primeiro dos requisitos disposto pelo acórdão *Brasserie* é o de que a disposição normativa europeia que foi violada tenha a finalidade de conferir direitos aos particulares. Não se trata de norma que meramente regulamenta uma situação jurídica, mas sim de regra que confira direitos subjetivos, emanada de órgãos supranacionais. Tem-se que inclusive normas que não possuam efeito direto poderão ser consideradas como aptas para a responsabilidade estatal, como se vislumbra no acórdão de *Francovich*:

se até esta altura os particulares podiam apenas e só, invocar as normas de Direito Comunitário providas de efeito direto que, como vimos, não oferece uma garantia total dos seus direitos, de agora em diante, os particulares têm a possibilidade de serem ressarcidos pelos prejuízos causados pela violação do Direito Comunitário ainda que as normas violadas não tenham efeito direto. Deu-se, pois, o passo na consagração da tutela efetiva dos direitos dos particulares atribuídos por normas comunitárias<sup>163</sup>.

Percebe-se que se fosse necessário comprovar que a norma é dotada de efeito direto

159 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Brasserie du pêcheur e Factortame*, par. 57. Op. cit.

160 CUNHA, Luis Filipe Loureiro. *A responsabilidade civil por actos da administração pública. Tese apresentada no mestrado da Universidade Lusófona do Porto, em Ciências jurídico políticas. Porto, 2012, p. 91.*

161 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Brasserie du pêcheur e Factortame*, par. 66. Op. cit.

162 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, par. 42. Op. cit.

163 CUNHA, Luis Filipe Loureiro. Op. cit., p. 90.

para garantir a responsabilidade, tal fato seria prejudicial ao direito do particular. Portanto, a análise da efetividade imediata não pode ser prioritária para a responsabilidade do Estado. Da mesma forma:

por um lado, os particulares poderiam ser lesados por atuações dos Estados membros contrárias a normas de Direito Comunitário desprovidas de efeito direto (...) ou em relação às quais não fosse possível proceder à interpretação conforme ou aplicação com primazia sobre o direito nacional, ou, ainda que a aplicação dos princípios fosse possível, os prejuízos sofridos poderiam não ser totalmente eliminados pela simples aplicação dos mesmos, não podendo os danos causados ficar sem qualquer ressarcimento e o incumprimento sem qualquer sanção<sup>164</sup>.

A segunda condição para a responsabilidade, colacionada pelo TJUE, é a de que a violação ao Direito Europeu seja suficientemente caracterizada. A ilicitude perpetrada deve ser manifesta e grave, levando em consideração: 1) o grau de clareza e de precisão da regra violada; 2) o âmbito da margem de apreciação que a norma deixa às autoridades nacionais; 3) o caráter intencional do incumprimento verificado; 4) o caráter desculpável de um eventual erro de direito; 5) se as atitudes adotadas por alguma instituição europeia contribuíram para a omissão; 6) a adoção, ou a manutenção, práticas nacionais contrárias ao Direito Europeu<sup>165</sup>; 7) se a ilicitude continuar a existir diante de acórdão em que for reconhecido o incumprimento, aresto proveniente de reenvio prejudicial ou, ainda, jurisprudência assente do TJUE sobre a matéria<sup>166</sup>.

A Corte já rechaçou a responsabilidade estatal com fundamento em critérios como a norma europeia não ser precisa, ou que inexistia jurisprudência prévia sobre a questão. Por exemplo, os acórdãos: *British Telecommunications*<sup>167</sup>, de 26 de março de 1996; *Denkavit*<sup>168</sup>, de 17 de outubro de 1996; e *Brinkmann*<sup>169</sup>, de 24 de setembro de 1998. No entanto, em outros casos foi reconhecida a existência da violação suficientemente caracterizada, tais quais os acórdãos: *Lomas*<sup>170</sup>, de 23 de maio de 1996; e *Dillenkofer*<sup>171</sup>, de 08 de outubro de 1996.

O intuito do Tribunal com a elaboração da condição em comento é de não ter que basear suas conclusões de acordo com conceitos sobre a culpa, a qual possui diversas acepções nos

<sup>164</sup> BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 17-18.

<sup>165</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Brasserie du pêcheur e Factortame*, par. 55 e seguintes. *Op. cit.*

<sup>166</sup> CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados-membros pela violação do Direito Comunitário*. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>167</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. British Telecommunications*, proc. C- 392/93, Col. p. I-1631, de 26 de março de 1996, par. 41 e seguintes.

<sup>168</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Denkavit*, proc. C- 283/94, e C- 291 a 292/94, Col. p. I-5063, de 17 de outubro de 1996, par. 49, 53 e 54.

<sup>169</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Brinkmann*, proc. C- 319/96, Col. p. I- 5255, de 24 de setembro de 1998, par. 30 e 33.

<sup>170</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Lomas*, proc. C- 5/94, Col. p. I- 2553, de 23 de maio de 1996, par. 28 e 29.

<sup>171</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão Dillenkofer*. *Processos apensos C- 178/94, C-179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94*, Col. p. I- 4845, par. 26º, 27º, 28º, de 8 de outubro de 1996.

ordenamentos nacionais. Assim, de acordo com Marta Chantal:

face às dificuldades o Tribunal de Justiça preferiu inovar, criando uma condição comunitária autônoma- violação suficientemente caracterizada – maleável o bastante para, num mesmo tempo, atender à divergência de concepções e dar voz ao imperativo de uma proteção efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo Direito Comunitário<sup>172</sup>.

Apesar da rejeição do requisito da culpa, foram colocados como limites os princípios da equivalência e da efetividade, considerando os regimes de responsabilidade internos decorrentes do exercício da função legislativa<sup>173</sup>. Exemplo de tal entendimento pode ser visto no acórdão *Brinkmann*:

reconhecendo embora a omissão de transposição de uma Diretiva dotada de efeito direto pelo legislador dinamarquês e afirmando a obrigação de aplicação de tais normas pela Administração, acaba por descartar a responsabilidade das autoridades administrativas, aceitando que a interpretação errônea que por elas fora feita se justificava à luz das circunstâncias do caso concreto<sup>174</sup>.

No que diz respeito ao princípio da efetividade, no aresto *Hedley Lomas*, a Corte compreendeu que cabe ao direito local a definição dos termos da responsabilidade, desde que não sejam menos favoráveis que os aplicáveis a reclamações internas, além de não tornarem impossível, ou excessivamente difícil, a obtenção da reparação<sup>175</sup>. Conforme Alexandra Leitão cabe aos Estados proporcionar a infraestrutura normativa de natureza procedimental, processual e substantiva, para que as situações subjetivas constituídas à luz do Direito Europeu recebam uma tutela adequada<sup>176</sup>. Em relação à análise de culpa, interpôs o TJUE que:

o conceito de culpa não é idêntico nos diferentes sistemas jurídicos. (...) e que a obrigação de reparar os prejuízos causados aos particulares não pode ficar subordinada a uma condição extraída do conceito de culpa que vá além da violação suficientemente caracterizada do Direito Comunitário. Com efeito, a imposição de uma tal condição suplementar seria o mesmo que pôr em causa o direito à reparação que tem o seu fundamento na ordem jurídica comunitária<sup>177</sup>.

Destarte, o TJUE esclareceu que, apesar dos princípios da equivalência e efetividade, nos casos em que legislador atue fora da margem de livre decisão, a simples infração ao Direito Europeu pode ser suficiente para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada<sup>178</sup>. Ou seja, uma vez ultrapassados os limites de livre decisão e adentrando em disposições

172 CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados- membros pela violação do Direito Comunitário*. Op. cit., p. 13.

173 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão Dillenkofer*. Op. cit., par. 67- 74.

174 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Brinkmann*, par. 31. Op. cit.

175 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Lomas*, proc. C- 5/94, Col. p. I- 2553, de 23 de maio de 1996.

176 LEITÃO, Alexandra. *O princípio da efetividade do Direito Comunitário: Comentário ao Acórdão do TJUE “Recheio-Cash & Carry, SA”*, de 17 de junho de 2004, Processo C-30/02. In *20 Anos de Jurisprudência da União sobre casos portugueses. O que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia*. Lisboa, 2011, p. 233.

177 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Brasserie du pêcheur e Factortame*, par. 76 e 79. Op. cit.

178 LEITÃO, Alexandra. *Dois questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados*

claras e objetivas da normativa propugnada, restará mais sensível a análise da violação, uma vez que o campo de discricionariedade estaria limitado. Visando apreender o campo da margem de apreciação, a Corte a vinculou ao grau de clareza normativa no aresto *Robins*, da seguinte forma:

a margem de apreciação de um Estado membro constitui um critério importante para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada do Direito Comunitário e que a mesma (...) é largamente tributária do grau de clareza e precisão da regra violada<sup>179</sup>.

A respeito do caráter desculpável do ente estatal que ensejou o dano e, ainda, sobre a persistência da violação que o ocasionou, deve-se perquirir se existe jurisprudência prévia do TJUE, quer de natureza interpretativa, em sede de reenvio prejudicial, quer no âmbito de ações por incumprimento. Caso seja verificada, por exemplo, uma decisão declarando o incumprimento, já haverá, desde logo, fundamento suficiente para a responsabilidade, independentemente de o Estado persistir na conduta em causa; caracterizando, dessa forma, a condição da violação manifesta<sup>180</sup>.

A terceira condição propugnada pelo TJUE é a existência de um nexos de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a violação ao Direito Europeu. Mais especificamente, se a ação ou omissão do legislador nacional é a responsável pelo prejuízo perpetrado. O nexos de causalidade consiste: “na interação causa/efeito, de ligação positiva entre a lesão e o dano, através da previsibilidade deste em face daquele, a ponto de poder afirmar-se que o lesado não teria sofrido tal dano se não fosse a lesão<sup>181</sup>.”

A Corte, em uma primeira fase, concentrou-se na determinação da segunda condição, qual seja se a violação foi suficientemente caracterizada. Todavia, uma vez assente a jurisprudência nesse sentido, ressaltou o terceiro requisito sobre o nexos causal<sup>182</sup>. Um exemplo dessa mudança da atenção jurisprudencial decorreu do aresto *Brinkmann*, em que se concluiu que houve interrupção do nexos de causalidade, uma vez que a Diretiva foi transposta para o ordenamento nacional, a despeito das falhas ou incompletudes na transposição. Na realidade, quebrou-se o

*no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa. Instituto de Ciências Jurídico- Políticas. Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.*

179 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Robins* e outros, processo C- 278/05, de 25 de janeiro de 2007, par. 72-73.

180 BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 38.

181 AZEVEDO, Tiago João Lopes Gonçalves de. *Responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes da função político-legislativa: dos seus pressupostos e respectiva articulação com o Direito Comunitário. Disponível em: [http://www.verbojuridico.net/doutrina/2009/tiagoazevedo\\_responsabilidadefuncao legislativa.pdf](http://www.verbojuridico.net/doutrina/2009/tiagoazevedo_responsabilidadefuncao legislativa.pdf).*

182 *Ibid.*, p. 42.

nexo causal apenas em relação ao Poder Legislativo, já que este cumpriu o seu papel, ainda que de maneira deficiente; e transferiu-se a responsabilidade para as autoridades administrativas, que interpretaram erroneamente a Diretiva. No entanto, foi decidido que a atitude do Executivo era desculpável devido à falta de clareza da norma propugnada<sup>183</sup>. Discorre Tridimas que:

esta perspectiva constitui um incentivo para que as entidades administrativas apliquem as normas de Diretivas, ainda que não tenha havido, ou tenha havido insuficientes, medidas de transposição pelo Legislador, podendo assim obstar à responsabilidade dos Estados membros por omissões legislativas<sup>184</sup>.

Alguns fatores podem interromper o nexo de causalidade como, por exemplo, a conduta do prejudicado. Assim, a reparação do dano pode ser reduzida, ou até excluída, se o lesado não se utilizar dos meios legais ao seu dispor para diminuir o prejuízo ou, ainda, se contribuiu efetivamente para a realização deste. Pode ser arguido se a não interposição de ações de impugnação poderia rechaçar a responsabilidade estatal. Destarte, a Corte entendeu que é relevante a conduta do lesado, principalmente se recorreu aos meios legais possíveis para reduzir, ou até mesmo impedir, a produção de danos<sup>185</sup>.

Apesar de compreender que a análise da conduta do particular é relevante, o TJUE decidiu no caso *Metallgesellschaft*<sup>186</sup>, que a interposição de ações impugnativas pelo lesado não condiciona a admissibilidade de requerer ressarcimento dos danos. Assim, defende Anagnostaras que: “os deveres de diligência e cuidado exigíveis ao lesado não podem conduzir à violação dos princípios da efetividade da proteção dos direitos<sup>187</sup>.” Igualmente, no caso *Slagterier*<sup>188</sup>, foi questionado se no caso em que o lesado, deliberadamente ou por mera negligência, não utilizar os meios processuais previstos na lei nacional para evitar o dano, poderia ser eximida a responsabilidade, ou até mesmo a necessidade do reenvio prejudicial por parte do tribunal local. Entendeu, assim, o TJUE que:

o juiz nacional podia verificar se o lesado tinha atuado com diligência razoável, no sentido de evitar o dano ou de o limitar, e se, designadamente, tinha utilizado em tempo útil todos os meios processuais à sua disposição. (...) seria contrário ao princípio da efetividade impor aos lesados o recurso sistemático a todos os meios processuais à sua disposição (...)<sup>189</sup>.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>184</sup> TRIDIMAS, Takis. *Liability for breach of community law: growing up and mellowing down?* In. *Common Market Law Review*, vol. 38, n.º 2, abril 2001, p. 301- 332.

<sup>185</sup> BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 39- 40.

<sup>186</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Metallgesellschaft. Processos apensos C- 397/98 e C- 410/98.*

<sup>187</sup> ANAGNOSTARAS, Georgios. *The Allocation of Responsibility in State Liability actions for Breach of Community Law: A Modern Gordian Knot?* In. *European Law Review*, n.º 2, 2001, vol. 26, p. 139- 158.

<sup>188</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Slagterier, processo C- 445/06, de 24 de março de 2009.*

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 60- 63.

Outra situação passível de eximir a responsabilidade é a constatação de que o dano se perpetraria de qualquer forma, ainda que não houvesse a ilicitude estatal. O prejuízo pode dever-se a outros fatores externos, como concorrência ou condições de mercado, afastando a obrigação de indenizar estatal<sup>190</sup>. Ainda, o fato ilícito pode ter uma instituição europeia como verdadeira causadora do prejuízo, agindo as autoridades nacionais na estrita aplicação, ou execução, de atos emanados por órgãos supranacionais, sem qualquer margem de livre apreciação<sup>191</sup>. Nesses casos, a responsabilidade decairá sobre o órgão europeu, uma vez que o ente estatal não poderia agir em desconformidade ao disposto por este.

---

<sup>190</sup> ANAGNOSTARAS, Georgios. *Op. cit.*, p. 673.

<sup>191</sup> BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 43.

# JURISPRUDÊNCIA DO TJUE E A OBRIGAÇÃO DE REPARAR O DANO

O Tribunal de Justiça da União Europeia é composto por três jurisdições: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública. Tem como missão apreciar a legalidade dos atos da União e assegurar a interpretação e a aplicação uniformes do Direito da União<sup>192</sup>. Assim, foi criando, de maneira gradual, a obrigação de as administrações, os juízes nacionais e os legisladores aplicarem o ordenamento europeu no interior das respetivas esferas de competência, além de protegerem os direitos dos cidadãos emanados por normas europeias<sup>193</sup>. Através da sua jurisprudência, a Corte reconheceu o princípio da responsabilidade dos Estados membros pela violação do Direito da União, que:

constitui, por um lado, um elemento que reforça decisivamente a proteção dos direitos conferidos aos particulares pelas disposições da União e, por outro, um fator suscetível de contribuir para uma execução mais diligente destas disposições pelos Estados membros<sup>194</sup>.

A responsabilidade extracontratual pela ilicitude legislativa em face do ordenamento europeu teve a afirmação de seus pressupostos através do acórdão de *Francovich*, de 19 de novembro de 1991<sup>195</sup>. Neste foi realizada a sistematização de um regime de responsabilidade derivado da obrigação atribuída aos Estados membros de garantirem o pleno efeito e aplicabilidade das normativas europeias. A continuidade da fundamentação dos requisitos da dita responsabilidade deu-se através dos arestos de *Brasserie du Pêcheur e Factortame*<sup>196</sup>, os quais reeditaram os pressupostos presentes em *Francovich*, consolidando a responsabilidade extracontratual dos Estados membros como um princípio do Direito Europeu. A partir dos supracitados julgados foi possível para o TJUE construir uma jurisprudência assente sobre o assunto, lidando com as mais variadas questões, tais quais: a natureza do dano; os sujeitos ativos da ilicitude; o que pode configurar uma violação suficientemente caracterizada; qual o âmbito da margem de apreciação nacional, entre outras. Portanto, faz-se relevante o detalhamento dos acórdãos de *Francovich* e *Brasserie du Pêcheur* buscando compreender quais as razões que levaram a Corte a adotar os

192 UNIÃO EUROPEIA. O Tribunal de Justiça: a sua jurisprudência. Disponível em: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-09/c\\_jurisprudence\\_pt.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-09/c_jurisprudence_pt.pdf). Acesso em: 07 jan. 2018.

193 *Ibidem*.

194 *Ibidem*.

195 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, proc. C- 6/90 e C- 9/90, par. 31º de 19 de nov. de 1991.

196 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Brasserie du Pêcheur*, proc. C- 46/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996, par. 52.

requisitos da responsabilidade presentes nos citados arestos.

## O caso Francovich e a responsabilidade pela omissão legislativa

Um dos acórdãos mais conhecidos sobre a temática da responsabilidade extracontratual dos Estados membros pela violação do Direito Europeu é o prolatado no caso envolvendo Andrea Francovich, em face da República Italiana. A alegação neste caso foi a de que foram recebidos apenas pagamentos esporádicos da empresa US Elettronica SNC., sendo reivindicados os direitos de obter do Estado italiano as garantias previstas na Diretiva 80/987/CEE, de 20 de outubro de 1980, a qual determinava uma compensação financeira aos trabalhadores de estabelecimentos em situação de falência. Dessa forma, deveriam ser criados fundos de garantia que assegurassem aos trabalhadores entre oito semanas a três meses dos pagamentos em dívida, protegidos contra os outros credores, que seriam financiados por contribuições dos empregadores, do Estado ou de ambos.

A discussão dos arestos se relacionou com de que os tribunais nacionais não poderiam assegurar a aplicabilidade direta da Diretiva, devido à ausência da sua transposição interna pela Itália. O fundo de garantia não havia sido criado e, portanto, não se fazia possível determinar a quantia devida decorrente da falência<sup>197</sup>. A Itália não adotou dentro do prazo imposto pela Diretiva, até 23 de outubro de 1983, as medidas de transposição, como consequência de tal omissão o TJUE, em acórdão de 2 de fevereiro de 1989, declarou a existência do incumprimento. Todavia, a Diretiva continuou a não ser transposta para a ordem jurídica italiana, o que ocasionou que Andrea Francovich intentasse uma ação no tribunal de Vicenza, na Itália, requerendo o cumprimento, além dos pagamentos dos seus créditos contra o empregador e indenização pela mora<sup>198</sup>.

A jurisdição local submeteu a questão ao TJUE via reenvio prejudicial, o qual prolatou um novo acórdão no dia 19 de novembro de 1991. O tribunal italiano suspendeu o processo, e no contexto do reenvio prejudicial interpôs duas questões ao TJUE: 1) se existia efeito direto na Diretiva, que conferisse direitos a favor dos particulares; 2) na hipótese de não haver efeito direto, haveria responsabilidade estatal por danos decorrentes da violação ao Direito da União e qual seria a sua extensão.

<sup>197</sup> OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. *Op. cit.*, nota de rodapé n. 99.

<sup>198</sup> DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*. *Op. cit.*, p. 43.

Por conseguinte, o TJUE determinou que os particulares podem exigir compensação do Estado violador em virtude do não agir, mesmo que não exista efeito direto, ou se este não foi respeitado<sup>199</sup>. Em sua fundamentação, utilizou quatro argumentos, a saber: 1) a ordem jurídica europeia tem como destinatários não só os Estados membros, mas ainda os particulares; 2) incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar o pleno efeito das normativas da União e proteger os direitos conferidos por estas; 3) a plena eficácia das normas europeias seria posta em causa se os particulares não tivessem a possibilidade de obter reparação em situações como a violação por um Estado membro; 4) o princípio da responsabilidade está relacionado com o sistema europeu e fundamenta-se no princípio da lealdade<sup>200</sup>. A conclusão do Tribunal foi que:

apesar de as normas da Diretiva 80/997/CEE, do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativas à aproximação das legislações dos Estados membros respeitantes à proteção de trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, não serem suscetíveis de produzir diretamente os seus efeitos sem um ato nacional de transposição (efeito vertical direto) (...) da violação da obrigação de transposição da mesma deveria resultar para o Estado membro, no caso *sub judice* o Estado italiano, a obrigação de reparação dos danos daí emergentes<sup>201</sup>.

Nota-se que a Diretiva aplicável ao caso não possuía efeito direto, o que não impediu o Tribunal de garantir o seu cumprimento e exigir a devida reparação. Somente no julgado posterior, de *Brasserie du Pêcheur*, é que a Corte efetivamente discutiu sobre a não transposição de Diretivas com o efeito direto.

A importância do julgado de *Francovich* dá-se no sentido que através deste foram determinados os pressupostos gerais para o instituto da responsabilidade extracontratual por violação ao Direito Europeu, mais especificamente pela ilicitude omissiva do legislador. O Tribunal de Justiça justificou a necessidade de uma sistematização do princípio da responsabilidade extracontratual com base: 1) na autonomia da ordem jurídica europeia<sup>202</sup>, devendo existir para esta pressupostos de responsabilidade específicos; 2) nas exigências de uma proteção efetiva dos direitos conferidos aos particulares pelo ordenamento de integração<sup>203</sup>; 3) e no dever de cooperação e lealdade que resulta do artigo 10 do TCE<sup>204</sup>, o qual é intrinsecamente ligado ao princípio do primado<sup>205</sup>, além do efeito direto.

199 CUNHA, Luis Filipe Loureiro. *Op. cit.*, p. 90.

200 *Ibid.*, p. 91.

201 OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. *Op. cit.*, nota de rodapé n. 99.

202 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, proc. C- 6/90 e C- 9/90, par. 31º de 19 de nov. de 1991.

203 *Ibid.*, par. 32º e 33º.

204 *Ibid.*, par. 36º.

205 CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados- membros pela violação do Direito Comunitário*. *Op. cit.*, p. 8- 9.

A necessidade da criação de um regime de responsabilidade também se deveu à constatação que o princípio do efeito direto não era suficiente para conferir a aplicabilidade dos direitos dos particulares. Muitas vezes a concretização normativa não era possível por inércia legislativa, apesar da regra possuir efeito direito<sup>206</sup>. Portanto, tal fato demonstra quão frágil o efeito direto pode ser, logo, não poderá ser o único critério para assegurar os direitos europeus. Garantir esses direitos somente com base no efeito direto, sem a criação de um sistema coerente de responsabilidade, seria prejudicial para a efetividade das normativas europeias.

Outro argumento relaciona-se com a dificuldade nos casos em que existe uma margem de discricionariedade para a aplicação do direito, o que pode implicar em outro óbice para a efetivação dos direitos europeus, principalmente se houver a transposição incorreta de Diretivas, com fundamento na livre margem de apreciação como escusa<sup>207</sup>. Ainda:

se a esta inoperatividade se aliar a impossibilidade de interpretação conforme — por pura e simplesmente inexistir norma nacional da qual possa extrair-se essa norma “corrigida” —, o particular vê os seus direitos reconhecidos de forma puramente platónica. Acrescem as situações em que as normas de Direito Comunitário são destituídas de efeito direto e necessitam de concretização pelo legislador nacional — o atraso pode gerar danos, para além de constituir uma violação objetiva do dever de lealdade comunitária<sup>208</sup>.

Em *Francovich*, foi estabelecido que a reparação pelo Estado membro faz-se indispensável sempre que o pleno efeito do Direito da União Europeia esteja subordinado a uma ação por parte desse Estado. Trata-se, na verdade, de um caso de responsabilidade pela omissão estatal como, por exemplo, a não transposição de uma Diretiva<sup>209</sup>.

Percebe-se que como consequência natural para que os direitos conferidos pelo sistema europeu possam ser usufruídos e respeitados, primeiramente, caberá ao Estado adotar todas as medidas no seu âmbito de competência que garantam a efetividade de tais normas. Se não existe essa integração entre ordenamentos, logo, haverá uma quebra na continuidade lógica do campo da eficácia normativa, uma vez que existirão requisitos de aplicabilidade não completos devido a não transposição. Tal fenômeno ocasiona, em uma última análise, a fragilidade, e até mesmo impossibilidade, da garantia dos direitos aos particulares. Destarte:

<sup>206</sup> AMADO GOMES, Carla. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>207</sup> *Ibid.*, nota de rodapé n. 10.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>209</sup> UNIÃO EUROPEIA. *A jurisprudência do Tribunal de Justiça relacionada com os pedidos de indemnização apresentados na sequência de uma violação do Direito da União Europeia pelos Estados-membros. Commission Européenne, B- 1049 Bruxelles-Belgique, de 15 de julho de 2009. Disponível em: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/pdf/jur\\_09\\_30385\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_pt.pdf). Acesso em: 08 set. 2017.*

esta jurisprudência fixou ainda os princípios da equivalência da proteção jurisdicional e da efetividade mínima, ao determinar que as condições de atribuição da indenização por violação de Direito Comunitário não podem ser menos favoráveis que as de atribuição de indenização fundada em violação de direito interno e que as regras processuais ou de efetivação da mesma não podem tornar a obtenção da reparação excessivamente difícil ou praticamente impossível<sup>210</sup>.

Pelo princípio da equivalência tem-se que a proteção efetuada no contexto da responsabilidade extracontratual, com base no ordenamento nacional, não pode ser menos favorável que as garantias da União. Busca-se com tal princípio uma uniformidade na aplicação dos princípios para que não existam situações em que determinados cidadãos de um Estado estejam mais protegidos que outros, de nações diversas, devido a disparidades entre as regras jurídicas. O intuito europeu é o de alcançar uma garantia ampla, contudo também harmônica.

No acórdão de *Francovich* começaram a serem delimitadas as condições mínimas para a reparação, no entanto, o TJUE conceituou de forma vaga a problemática, instituindo que tais pressupostos dependem da natureza da violação ao Direito Europeu que está na origem do prejuízo causado<sup>211</sup>. Apesar de a responsabilidade ser possível conforme as normas europeias, os requisitos para que haja reparação estarão vinculados à origem do dano, se decorrente de ato ou omissão legislativa, judiciária ou administrativa.

A imprecisão dos termos dispostos em *Francovich* geraram diversos questionamentos sobre o sentido da natureza da ilicitude, o que só foi precisado posteriormente no acórdão *Dillenkofer*<sup>212</sup>, de 8 de outubro de 1996. Neste, o TJUE entendeu que as condições seriam analisadas com base na amplitude do poder de apreciação das autoridades estatais pertinentes, isto é, até onde estas teriam o poder de intervir ou causar o dano, de acordo com a origem, se legislativa, judiciária, entre outros.

Em *Francovich*, todavia, foram consignados os fundamentos para a responsabilidade extracontratual estatal determinando quais os requisitos para que possa haver o ressarcimento. Assim, para existir a responsabilidade será necessário que: 1) o resultado estabelecido pela Diretiva implique a atribuição de direitos aos particulares; 2) o conteúdo desses direitos possa ser identificado com base nas disposições da Diretiva; 3) exista nexo de causalidade entre a violação

210 MESQUITA, Maria José Rangel. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 33.

211 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Francovich*, proc. C- 6/90 e C- 9/90, par. 38º, de 19 de nov. de 1991.

212 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Dillenkofer*. Processos apensos C- 178/94, C-179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94, Col. p. I- 4845, par. 24º e 25º, de 8 de outubro de 1996.

da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelos particulares em causa<sup>213</sup>. Permaneceram, no entanto, diversas questões passíveis de melhores esclarecimentos como, por exemplo, se o princípio da responsabilidade por violação das normativas europeias se aplicava a todo ato ou omissão estatal, isto é, se abrangeria igualmente os âmbitos legislativo, executivo e judicial, de acordo com a natureza da origem do descumprimento. Ainda assim, como observado por Claude Gautron:

a grande importância que revestiu essa nova orientação jurisprudencial é que ela estipula claramente a responsabilidade do legislador nacional, quer pela inércia, ou seja, manutenção de lei nacional em sentido contrário (inação), quer pela instituição de lei nacional em oposição (ação) a atos comunitários tais como uma Diretiva. Não transposição para a ordem nacional de uma Diretiva comunitária constitui ipso facto uma violação do Direito Comunitário, de modo a engajar a responsabilidade do Estado<sup>214</sup>.

Com a base proposta em *Francovich* foi possível que na jurisprudência posterior do TJUE as condições para a responsabilidade fossem mais bem elaboradas, principalmente no acórdão *Brasserie du Pêcheur e Factortame*. Este consolidou a fundamentação do Tribunal sobre a questão e se tornou o aresto paradigmático para os casos posteriores sobre a responsabilidade civil extracontratual.

## **Os acórdãos *Brasserie du Pêcheur e Factortame* e as condições da responsabilidade**

Após *Francovich*, acórdão tido como basilar para a matéria da responsabilidade extracontratual, os acórdãos *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, de 5 de março de 1996, constituem os julgados nucleares para a fundamentação dessa modalidade de responsabilidade. Através destes, segundo Marta Chantal, foram desfeitas ambiguidades e hesitações que pudessem ainda existir no sentido de fixar uma disciplina geral para os casos de violação ao Direito Europeu imputável a um Estado membro<sup>215</sup>.

Sobre o caso, *Brasserie du Pêcheur* era uma sociedade francesa que exportava cervejas para a Alemanha, mas que foi obrigada a cessar essa atividade, em 1981, devido a uma decisão das autoridades alemãs que interpretaram que a bebida fabricada não estava em consonância com a Lei da Pureza Alemã, de 1952, alterada em 1976.

213 OLIVEIRA, Heloísa. *Op. cit.*, p. 3.

214 GAUTRON, Jean Claude. *Droit Européen*. 9 ed. Paris: Dalloz, 1999, p. 187- 188.

215 CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados- membros pela violação do Direito Comunitário*. *Op. cit.* p. 7.

Em ação de incumprimento, o TJUE estipulou que houve uma violação ao artigo 28 do TCE pela Lei da Pureza Alemã, em julgado de 12 de março de 1987. Dispõe o referido artigo que: “são proibidas, entre os Estados membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente<sup>216</sup>.” Estaria a citada lei em discordância com esta disposição normativa, criando imposições específicas e, portanto, proibidas pelo ordenamento europeu. Diante disso, a sociedade interpôs ação no judiciário local pedindo a reparação dos prejuízos sofridos pela proibição da exportação. O Tribunal da Alemanha através de reenvio prejudicial acedeu à Corte Europeia considerando que:

o que estava na realidade em causa no processo seria uma violação cometida por omissão, tendo em vista a data da Lei da Pureza da cerveja ser anterior à adesão às Comunidades. (...) Neste contexto, suspendeu a instância e colocou ao Tribunal de Justiça um conjunto de questões prejudiciais que têm por objeto saber se o princípio da responsabilidade do Estado pela violação do Direito Comunitário se aplica quando essa violação consista numa omissão legislativa e qual o conteúdo da obrigação de indenização<sup>217</sup>.

O TJUE julgou a lide conjuntamente com o caso *Factortame* III, que fazia parte de uma série de processos envolvendo um novo sistema de registro para navios pesqueiros no Reino Unido. Anteriormente, em *Factortame* I, a Corte determinou que a imunidade inglesa sobre medidas provisórias que impedem a execução de uma lei não poderia ser absoluta. Além de que poderia ser obrigada a ceder em casos envolvendo discussões sobre a compatibilidade de leis inglesas com a legislação europeia<sup>218</sup>. Já em *Factortame* II, fora estipulado que certas restrições em relação à lei de registros de pesca, discriminadas com base na nacionalidade, seriam inconsistentes com o Direito Europeu. Como resultado, alguns nacionais, que tiveram os seus registros negados, requereram a compensação pelos danos causados pela proibição da atividade pesqueira, o que deu origem ao caso *Factortame* III<sup>219</sup>.

*Factortame* era uma empresa britânica que foi impedida de desenvolver as suas atividades devido ao chamado *Merchant Shipping Act*, de 1988. Esta lei britânica sobre a Marinha Mercante previa a criação de um novo registro para os navios de pesca britânicos, passando a sujeitar a sua matrícula a determinadas condições de nacionalidade, residência e domicílio dos proprietários. O caso dizia respeito à suposta violação ao artigo 43, do TCE: “no âmbito das disposições seguintes, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de

216 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia de 1957, artigo 28. Op. cit.*

217 CUNHA, Luis Filipe Loureiro. *Op. cit., nota de rodapé 10.*

218 LEE, Ian B. *Op cit.*

219 *Ibidem.*

um Estado membro no território de outro Estado membro<sup>220</sup>.

O que estava em discussão nos dois processos, *Brasserie* e *Factortame*, era a questão da aplicação do princípio da responsabilidade em sede geral, em relação a uma ação legislativa ilícita, por uma lei em contrariedade ao Direito Europeu; ampliando o caso *Francovich*, que dispunha somente sobre a não transposição de uma Diretiva- omissão legislativa.

O interessante nos acórdãos em análise é que eles originaram o que poderia ser considerado como uma verdadeira europeização do regime de responsabilidade no contexto nacional. Através dos arestos foi criada uma harmonização em dois níveis: horizontal, com um regime comum para os direitos internos; e vertical, entre os ordenamentos nacional e europeu. Foi estipulado pelo Tribunal que as condições de efetivação da responsabilidade não devem, caso não existam razões específicas, diferir das que regulam a União em circunstâncias similares. Como já disposto em *Francovich*, a proteção dos direitos dos particulares não pode variar em função da natureza nacional, ou europeia, que está na origem da ilicitude<sup>221</sup>.

Ainda, neste acórdão foram desenvolvidos os requisitos para que possa existir um direito à reparação, quais sejam: 1) a regra de Direito Europeu violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares; 2) a violação seja suficientemente caracterizada (ou manifestamente grave); 3) exista um nexo de causalidade entre o incumprimento e o prejuízo sofrido pelos particulares<sup>222</sup>.

Após este acórdão houve questionamentos sobre a aparente dualidade entre os requisitos presentes em *Brasserie* e no acórdão *Francovich*, pois no conteúdo deste não estava presente o critério da violação suficientemente caracterizada. Neste, a segunda condição para a reparação era: que as prerrogativas dos direitos conferidos por uma Diretiva pudessem ser identificadas com base nesta<sup>223</sup>. Essa disparidade só foi solucionada no caso *Dillenkofer*, da seguinte forma:

as condições estabelecidas nestes diferentes acórdãos são as mesmas, visto que a condição da existência de uma violação suficientemente caracterizada, embora, é certo, não seja mencionada no acórdão *Francovich* (...) era, contudo, inerente às circunstâncias do caso<sup>224</sup>.

Tem-se que a condição da suficiente caracterização está implícita no caso *Francovich*

220 UNIÃO EUROPEIA. Tratado da Comunidade Europeia de 1957, artigo 43. Op. cit.

221 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, par. 42. Op. cit.

222 *Ibid.*, op. cit., considerando n.º 66.

223 BAPTISTA, Sara Margarida Pires. Op. cit., p. 33.

224 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Dillenkofer*. Processos apensos C- 178/94, C-179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94, Col. p. I- 4845, par. 23, de 8 de outubro de 1996.

não existindo, de fato, uma contradição entre os requisitos. *Brasserie* seria mais específico que o primeiro acórdão, mas não haveria uma mudança de entendimento jurisprudencial nesse sentido.

A violação manifesta e grave, ou suficientemente caracterizada, do Direito da União por um ente estatal, quando se tratar de incumprimento pelo Poder Legislativo, dependerá de uma margem de apreciação pelo legislador. Para que fique caracterizada a violação será necessário analisar até onde, de fato, poderia o legislador atuar nesse contexto<sup>225</sup>. Assim: “quanto maior for a margem de apreciação deixada pelo legislador europeu ao legislador nacional, menor a probabilidade de a atuação deste ser ilícita e violar o Direito de integração<sup>226</sup>.” O entendimento prolatado pelo acórdão é o de que:

entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a considerar, importa sublinhar o grau de clareza e de precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o caráter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o caráter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o fato de as atitudes adotadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao Direito Comunitário<sup>227</sup>.

Nota-se uma série de requisitos estipulados pelo TJUE para que possa ser considerado o elemento da violação suficientemente caracterizada, tais quais: a clareza da regra; a margem de apreciação do legislador; a sua intencionalidade; se tal violação seria inescusável; entre outras que foram sendo mais bem definidas na jurisprudência posterior da Corte.

Aduz, ainda, o Tribunal que um importante fator de análise de que estaria caracterizada a violação manifesta ao Direito Europeu, seria nos casos em que já houvesse sido proferido um acórdão em que se reconhece o incumprimento imputado, ou um acórdão com base em reenvio prejudicial. Nessas situações o descumprimento já foi declarado, não existindo a necessidade de se questionar sobre a suficiente caracterização da ilicitude. Estará igualmente caracterizada a violação se existir uma jurisprudência assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o caráter ilícito do incumprimento em causa<sup>228</sup>. Apesar da evolução jurisprudencial posterior sobre a matéria, coube aos acórdãos *Brasserie e Factortame* a definição de um regime global, conforme comenta Loureiro Cunha:

<sup>225</sup> OLIVEIRA, Heloísa. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>227</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Acórdão Brasserie du Pêcheur*, proc. C- 46/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996, par. 57.

<sup>228</sup> *Ibid.*, par. 57.

a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelos prejuízos causados a particulares com fundamento em incumprimento do Direito Comunitário, foi inaugurada pelo acórdão Francovich, mas é com o acórdão dos processos apensados Brasserie du Pêcheur e Factortame III que o seu regime global vem a ser definido. O Tribunal de Justiça teve aqui a oportunidade de reafirmar o princípio, agora também perante a violação de normas comunitárias dotadas de efeito direto<sup>229</sup>.

Autores como Steiner, no entanto, criticam que o TJUE não aproveitou a oportunidade para já no acórdão Brasserie construir um instituto da responsabilidade extracontratual completo. Pelo contrário, optou o Tribunal por um regime híbrido entre o Direito Europeu e o interno, preferindo uma construção jurisprudencial paulatina do princípio<sup>230</sup>. Visava-se com isso conseguir uma maior aceitação dos Estados membros, sempre receosos de ceder em termos de soberania e competência. Mas tal fato só postergou uma maior sistematização da matéria o que, consequentemente, acabou enfraquecendo a proteção dos direitos dos nacionais.

## Jurisprudência posterior ao acórdão Brasserie du Pêcheur

O Tribunal Europeu, após os arestos de *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur* e *Factortame* continuou a julgar casos de responsabilidade extracontratual por violação às normas da União, em especial no que tange à atividade legislativa. No entanto, nessa procura de um regime de responsabilidade geral via jurisprudência casuística, os critérios para a reparação não foram delimitados de maneira exaustiva, como seria no caso da prolação de uma lei regulando a matéria. Tal fato muitas vezes ocasionava questionamentos sobre o que poderia ser fonte de indenização, conforme as situações práticas foram ocorrendo.

A tendência do TJUE foi a de adotar uma posição cada vez mais garantidora dos direitos europeus, não sendo permitidas interpretações demasiadamente restritivas. Outros esclarecimentos sobre a responsabilidade extracontratual estão presentes no acórdão *El Corte Inglés*<sup>231</sup>, de 07 de março de 1996, que discorre sobre os casos em que não foi reconhecido o efeito direto às Diretivas, da seguinte forma:

o princípio da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do Direito Comunitário vem conferir aos particulares uma proteção acrescida na ausência de efeito direto, ou no caso deste não ter sido suficiente, ou, ainda, quando a utilização pelo juiz nacional do princípio da interpretação conforme encontra limites. Ademais, o referido princípio

<sup>229</sup> CUNHA, Luis Filipe Loureiro. *Op. cit.*, p. 93.

<sup>230</sup> STEINER, Josephine. *The Limits of State Liability for Breach of European Community law. European Public Law, 1998, vol. 4, n.º 1, p. 69- 109.*

<sup>231</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. El Corte Inglés, proc. C- 192/ 94, Col. p. I- 1281, de 07 de março de 1996.*

constitui um paliativo para o não reconhecimento de efeito direto horizontal às Diretivas<sup>232</sup>.

Com tal aresto, o TJUE visava conferir ampla proteção aos cidadãos europeus, a despeito da presença de efeito direto nas Diretivas. O intuito era o de colmatar as possíveis lacunas das Diretivas com a utilização de interpretação conforme, a critério do juiz nacional.

A jurisprudência do TJUE foi desenvolvendo o entendimento que as condições da responsabilidade civil extracontratual do Estado seriam as mesmas, quer se trate de um comportamento ativo ou omissivo do legislador, conforme os acórdãos: *Denkavit*<sup>233</sup>, de 17 de outubro de 1996; e *Sutton*<sup>234</sup>, de 22 de abril de 1997. Ainda, se emana de uma autoridade com poderes legislativos, conforme o caso *British Telecommunications*<sup>235</sup>, de 26 de março de 1996; ou administrativos como, por exemplo, os julgados *Brinkmann*<sup>236</sup>, de 24 de setembro de 1998, e *Lomas*<sup>237</sup>, de 23 de maio de 1996; ou ainda de órgãos jurisdicionais.

No acórdão *British Telecommunications*<sup>238</sup>, via reenvio do *High Court of Justice, Queen's Bench Division*, do Reino Unido, sobre a interpretação da Diretiva 90/531/CEE, houve a alegação sobre a incorreção na transposição desta. A Diretiva dispunha sobre os procedimentos de celebração dos contratos de direito público nos setores de água, energia, transporte e telecomunicações. No entanto, o governo inglês determinava que os serviços de telecomunicações fossem excluídos desse âmbito de aplicação, o que foi questionado pela empresa requerente.

Na fundamentação do Tribunal foi ressaltada a questão da necessidade da ação ou omissão estatal preencher os requisitos dispostos no acórdão de *Brasserie*. Foi determinado que não estavam reunidas todas as condições, uma vez que a violação suficientemente caracterizada não estava presente. O que foi prolatado é que o Estado possui uma margem de apreciação na transposição da Diretiva, e no caso em questão, o ente estatal teria agido de boa fé, não podendo sua atitude ser considerada como um descumprimento manifesto. Decidiu a Corte isentar o Reino Unido da responsabilidade, concluindo que:

é de salientar, em especial, que o Reino Unido não dispunha de nenhuma indicação decorrente da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a interpretação da disposição em

232 CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. *O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados-membros pela violação do Direito Comunitário*. Op. cit., p. 18.

233 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Denkavit*, Proc. C- 283/94, e C- 291 a 292/94, Col. p. I- 5063, de 17 de outubro de 1996.

234 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Sutton*, proc. C- 66/95, Col. p. I- 2163, de 22 de abril de 1997.

235 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *British Telecommunications*, proc. C- 392/93, Col. p. I- 1631, de 26 de março de 1996.

236 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Brinkmann*, proc. C- 319/96, Col. p. I- 5255, de 24 de setembro de 1998.

237 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Lomas*, proc. C- 5/94, Col. p. I- 2553, de 23 de maio de 1996.

238 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *British Telecommunications*, op. cit.

causa, sobre a qual a Comissão também não se pronunciara enquanto da adoção dos regulamentos de 1992. (...) Nestas condições, o fato de, ao transpor a Diretiva, um Estado membro ter considerado necessário determinar por si próprio os serviços excluídos do seu âmbito de aplicação nos termos do artigo 8, em violação desta disposição, não pode ser considerado como violação suficientemente caracterizada do Direito Comunitário, na acepção do acórdão *Brasserie du Pêcheur e Factortame*<sup>239</sup>.

Nesse processo também foi discutida a questão da necessidade da culpa estatal, disse Carla Amado que o TJUE ao prescindir do conceito formal de culpa, não abdicou do teste da diligência do órgão ao qual é imputável a infração da obrigação europeia. Assim, no caso *British Telecommunications*, a Corte exonerou o Reino Unido de responsabilidade por fato da função legislativa por considerar ter havido boa-fé na transposição de uma Diretiva não especialmente clara<sup>240</sup>. Levou em consideração também o Tribunal a margem de discricionariedade que os Estados possuem, como corolário lógico que as Diretivas não podem ser capazes de prever todas as situações em que poderão ser aplicadas.

Ainda sobre a não transposição de Diretivas, decidiu a Corte outro acórdão sobre a matéria, dessa vez sobre um reenvio do Tribunal alemão, no aresto *Dillenkofer*<sup>241</sup>, de 8 de outubro de 1996. Neste, estava em pauta a Diretiva 90/314/CEE relativa a viagens organizadas que estabeleciam que a agência parte no contrato deveria comprovar possuir meios de garantia suficientes para assegurar, em caso de falência, o reembolso ao consumidor dos fundos que este depositou.

Em tal julgado foi decidido que a inexistência da transposição, por si só, configura a violação suficientemente caracterizada gerando, *ipso facto*, o direito à reparação, desde que também exista o nexo de causalidade. A Corte determinou que nas situações em que os Estados membros cometam as infrações, e disponham de uma margem de apreciação reduzida, ou até mesmo inexistente, o simples descumprimento do Direito da União já poderá ensejar a existência de violação manifestamente caracterizada. Pois estariam claras quais as medidas de transposição necessárias, devido à pequena margem de discricionariedade. Dessa forma:

um Estado membro que, como no processo *Francovich*, não adote, (...), qualquer das medidas necessárias para atingir o resultado prescrito numa Diretiva, no prazo nela estabelecido, viola, de forma manifesta e grave, os limites impostos ao exercício das suas

<sup>239</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *British Telecommunications*, proc. C- 392/93, Col. p. I- 1631, de 26 de março de 1996. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0334>. Acesso em: 30 jul. 2017.

<sup>240</sup> AMADO GOMES, Carla. Op. cit., p. 6- 7.

<sup>241</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Dillenkofer*, processos apensos C- 178/94, C-179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94, Col. p. I- 4845, de 8 de out. de 1996. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0334>. Acesso em: 30 julho 2017.

competências<sup>242</sup>.

No aresto foi alegado que o Estado alemão não teria efetivado todas as medidas necessárias para efetivar a Diretiva o que, no entanto, não foi o entendimento do Tribunal, que aduziu que: “a Diretiva 90/314/CEE não obriga os Estados membros a adotarem medidas específicas, no âmbito do artigo 7, para proteger os viajantes contra a sua própria negligência<sup>243</sup>.” A Corte, então, decidiu que o Estado nada poderia fazer para garantir a total proteção dos viajantes, uma vez que não existiriam medidas estatais necessárias para a transposição da Diretiva. Assim, foi levada em consideração a boa-fé do Estado na efetivação do Direito Europeu.

Em síntese, através de *Dillenkofer*<sup>244</sup> foi esclarecido que a não transposição de Diretivas nos prazos estabelecidos constitui, por si só, uma violação suficientemente caracterizada. Na hipótese de não transposição, satisfeitas a primeira condição, que a regra de Direito Europeu violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares; e a terceira, nexa de causalidade entre o incumprimento e o prejuízo sofrido pelos particulares, presume-se a responsabilidade estatal<sup>245</sup>.

Sobre o montante possível de indenização, deve-se destacar que em *Brasserie du Pêcheur* foi estabelecido que para aquele ser adequado ao prejuízo, isto é, deverá ser susceptível de garantir a proteção efetiva dos direitos, como por exemplo, o lucro cessante deverá ser incluído no cálculo<sup>246</sup>. Também poderão ser contabilizados os prejuízos adicionais sofridos pelo não benefício das vantagens que poderiam ter sido adquiridas com a Diretiva, de forma retroativa. Tal entendimento foi utilizado nos acórdãos: *Bonifaci*<sup>247</sup>; *Palmisani*<sup>248</sup>; e *Maso*<sup>249</sup>, todos de 10 de julho de 1997, além de também estar presente em *Sutton*<sup>250</sup>.

No acórdão *Palmisani*, também foi decidido que o prazo prescricional para a indenização pode corresponder a um ano, na medida em que essa modalidade de reparação não for menos favorável que outras estatuídas pelos ordenamentos internos<sup>251</sup>. Nesse mesmo aresto decidiu o

242 *Ibid.*, par. 25.

243 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Dillenkofer*, processos apensos C- 178/94, C-179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94, Col. p. I- 4845, de 8 de outubro de 1996. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0334>. Acesso em: 30 julho 2017.

244 *Ibid.*

245 *Ibid.*, par. 26º, 27º e 29º.

246 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Brasserie du Pêcheur*, proc. C- 46/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996, par. 82º e 87º.

247 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Bonifaci*, proc. C- 94 e 95/95, Col. p. I- 3969, de 10 de julho de 1997, par. 54º.

248 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Palmisani*, proc. C- 261/95, Col. p. I- 4025, de 10 de julho de 1997, par. 35º

249 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Maso*, proc. C- 373/95, Col. p. I- 4051, de 10 de julho de 1997, par. 41.

250 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Sutton*, op. cit.

251 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Palmisani*, proc. C- 261/95, Col. p. I- 4025, de 10 de julho de 1997, par. 40º

Tribunal que a reparação deverá ser retroativa e completa, da seguinte forma:

competete, com efeito, ao juiz nacional zelar por uma reparação adequada do prejuízo sofrido pelos beneficiários. Uma aplicação retroativa, regular e completa das medidas de execução da Diretiva será suficiente para este fim, salvo se os beneficiários demonstrarem a existência de perdas complementares por eles sofridas pelo fato de não terem podido se beneficiar em devido tempo das vantagens pecuniárias garantidas pela Diretiva, as quais também deverão ser reparadas<sup>252</sup>.

Outro julgado sobre a responsabilidade extracontratual estatal é o que discutiu sobre a Diretiva 79/7/CEE, que teve como parte Eunice Sutton contra a Secretaria de Seguridade Social britânica, de 22 de abril de 1997, via reenvio do High Court of Justice, Queen's Bench Division, do Reino Unido. Estava em questão a igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, mais especificamente sobre o pagamento de juros sobre retroativos de prestações de segurança social<sup>253</sup>. O Reino Unido considerava que os juros não deveriam ser pagos, pois as quantias devidas a título de prestações de segurança social não teriam uma natureza de reparação de um dano<sup>254</sup>. O Tribunal considerou que:

assim sendo, embora o artigo 6 da Diretiva 79/7 obrigue os Estados membros a adotar as medidas necessárias para que qualquer pessoa que se considere vítima de uma discriminação proibida pela Diretiva no âmbito da atribuição de prestações de segurança social possa ver declarada a ilegalidade de tal discriminação e obter o pagamento das prestações a que teria direito na ausência desta, o pagamento de juros sobre retroativos de prestações não podia ser considerado um componente essencial do direito assim definido<sup>255</sup>.

Nesse sentido, um Estado membro tem a obrigação de reparar os prejuízos causados, mas desde que estejam presentes os três requisitos básicos para tal, instituídos desde *Brasserie*. Na decisão, não foi considerada como devida a reparação, tendo em vista que:

o artigo 6 da Diretiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, não impõe que um particular possa obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroativos de prestações de segurança social, tais como o Invalid Care Allowance, quando o atraso no pagamento das prestações for devido a uma discriminação proibida pela Diretiva 79/7. No entanto, um Estado membro tem a obrigação de reparar os danos causados a um particular pela violação do Direito Comunitário. Caso as condições desta obrigação estejam preenchidas, incumbe ao juiz nacional retirar as consequências desse princípio<sup>256</sup>.

É possível também colacionar acórdãos em que o Tribunal Europeu lidou com a questão do descumprimento de normas europeias decorrente de atividades legislativas, no que tange à

<sup>252</sup> *Ibid.*, par. 35.

<sup>253</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Sutton*, op. cit.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> *Ibidem*.

<sup>256</sup> *Ibidem*.

elaboração de legislações contrárias às de integração. Assim, por exemplo, o acórdão *Konle*<sup>257</sup>, de 13 de agosto de 1997, através do reenvio de um tribunal austríaco, questionando que existiriam no ordenamento local requisitos superiores para a efetivação do direito de propriedade, em comparação aos ensejados pelo Direito Europeu. No aresto, foi alegada a violação a este diante de discriminação com base na nacionalidade, pedindo a devida reparação pelos danos. No entanto, a legislação discutida no caso era anterior à adesão do Estado austríaco à União Europeia, o que foi interpretado pelo Tribunal como não colidente com as normas da União, uma vez que não significaria, de fato, um tratamento desigual. Sendo importante destacar que a Corte entendeu que competiria, em princípio, aos órgãos jurisdicionais locais verificarem se houve a violação suficientemente caracterizada, como já disposto em acórdãos anteriores<sup>258</sup>.

Também nesse julgado foi estabelecido que um Estado membro não poderia invocar a repartição das competências entre os órgãos internos para se eximir do cumprimento das obrigações decorrentes do Direito Europeu<sup>259</sup>. Entendimento decorrente do princípio da cooperação leal, que também não permite que normas estatais sejam empecilho para o cumprimento das regras europeias.

Já em 4 de julho de 2000 foi prolatado outro acórdão sobre a matéria, dessa vez envolvendo um laboratório farmacêutico intitulado de *Bergadem*<sup>260</sup>, com base na Diretiva 76/768/CEE, que discorria sobre produtos cosméticos e as substâncias que poderiam fazer parte da composição destes. A citada empresa produzia, prioritariamente, um óleo bronzeador que, entre outros componentes, possuía essência de bergamota. Naquela época tal composto foi considerado como cancerígeno pela comunidade científica, o que ocasionou que, posteriormente em 1995, a Comissão Europeia proibisse produtos com essa substância. Como consequência a sociedade *Bergadem* teve que parar de produzir o bronzeador, requerendo pouco tempo depois a sua liquidação judicial. O laboratório, então, impetrou ação de responsabilidade contra a Comissão adotando uma interpretação que a Diretiva, uma vez que se referia apenas a um bem, uma vez que a bergamota era a única existente no mercado, não seria um ato normativo, mas sim administrativo, já que era individualizado<sup>261</sup>. Essa qualificação, no entanto, não foi acolhida, de forma que:

257 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Konle*, processos apensos C- 192/95 a C- 218/95, de 13 de agosto de 1997. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0334>. Acesso em: 30 jul. 2017.

258 *Ibidem*.

259 AMADO GOMES, Carla. *O Livro das Ilusões: a responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de dezembro*. Op. cit., p. 8.

260 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Bergadem*, processo C- 352/98, de 4 de julho de 2000.

261 AMADO GOMES, Carla; SERRÃO, Tiago. *Responsabilidade Civil Extracontratual das entidades públicas: anotações de*

o Tribunal considerou que a Diretiva é um ato comunitário de alcance geral e a possibilidade de determinar o número ou mesmo a identidade das pessoas a que se aplica não põe em causa a sua natureza normativa e prosseguiu referindo que a Diretiva de adaptação visa, de forma geral e abstrata, todos os empresários dos Estados membros que, nos termos fixados para a sua transposição para a ordem jurídica interna, exerçam atividades no setor abrangido<sup>262</sup>.

A decisão do TJUE foi no sentido da rejeição que tenha existido uma efetiva violação ao Direito da União por parte da Comissão Europeia. O Tribunal entendeu que a natureza geral ou individual de um ato de uma instituição não pode ser considerada como um critério determinante para identificar os limites do poder de apreciação da entidade<sup>263</sup>. É irrelevante a natureza do ato originário, pois só interessa se existe a violação a uma normativa da União, independentemente se individual, ou geral, e se houve uma extrapolação dos limites de apreciação. Sobre a importância dessa inovação jurisprudencial, Carla Amado comenta que:

o aspecto mais inovador consiste precisamente na desconsideração da qualificação do ato como geral ou individual para este efeito. Esta opção permitiu superar uma dualidade de regimes de feição formalista, que não tinha em conta a complexidade e diversidade dos atos que as instituições são chamadas a praticar, mas apenas a sua natureza geral ou individual<sup>264</sup>.

Pode-se citar um caso envolvendo a proteção dos trabalhadores, na situação de falência, com base na Diretiva 80/987/CEE, sendo esta a mesma discutida em Francovich. Foi alegado por Carol Robins que houve incorreção na transposição estatal. A lide chegou ao TJUE através de reenvio do High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, do Reino Unido, em que foi prolatado o acórdão pela Corte Europeia, em 25 de janeiro de 2007<sup>265</sup>. Dessa vez, o questionamento sobre a Diretiva tangenciava a respeito dos regimes complementares de previdência, visando-se determinar qual o alcance dessa proteção, principalmente, se esta deveria ser assegurada pelos próprios Estados membros, de forma integral. Considerou a Corte que:

os Estados membros certificar-se-ão de que serão tomadas as medidas necessárias, não impõe a esses Estados o financiamento por si próprios dos direitos a prestações cuja proteção deve ser implementada pela Diretiva, mas deixa-lhes uma margem de apreciação quanto ao mecanismo a adotar para efeitos dessa proteção. Por outro lado, enquanto se limita a prever, em termos gerais, a adoção das medidas necessárias para proteger os interesses das pessoas em causa, o artigo 8º da Diretiva confere aos Estados membros, para efeitos de determinação do nível de proteção, uma ampla margem de apreciação, que exclui uma obrigação de garantia integral<sup>266</sup>.

jurisprudência. Instituto de Ciências Jurídico- Políticas. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, outubro de 2013. 262p. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/dirrespciv\\_ebook\\_completo.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/dirrespciv_ebook_completo.pdf). Acesso em: 31 julho 2017. 262 *Ibid.*, p. 178.

263 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. Bergadem, par. 46. Op. cit.

264 AMADO GOMES, Carla; SERRÃO, Tiago. Responsabilidade Civil Extracontratual das entidades públicas: anotações de jurisprudência. Op. cit., p. 183.

265 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. Robins e outros, processo C- 278/05, de 25 de janeiro de 2007.

266 *Ibid.*

O Tribunal, em sua fundamentação, ao discorrer sobre os requisitos para a reparação, mais especificamente sobre a violação suficientemente caracterizada, explicitou que esta implica em um descumprimento manifesto e grave pelo Estado membro dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Devendo-se tomar em consideração para esse efeito: o grau de clareza e de precisão da regra violada e o âmbito da margem de apreciação deixado às autoridades nacionais. Esta margem é largamente tributária do grau de clareza e precisão da regra violada<sup>267</sup>. Aduz o Tribunal que “a fim de determinar se tal condição se encontra satisfeita, o órgão jurisdicional nacional que se deva pronunciar sobre um pedido de reparação deve atender a todos os elementos que caracterizam a situação que lhe é submetida<sup>268</sup>.” No caso, a Corte não interpretou que o Estado fosse responsável pela ilicitude, devido à falta do requisito da grave e manifesta violação.

Já em março de 2009, o TJUE enfrentou outra questão concernente à transposição errônea das Diretivas 64/433 e 89/662, sobre a polícia sanitária, trocas comerciais regionais e controle veterinário. A parte em questão era *Danske Slagterier*, que interpelou sua causa perante o Tribunal alemão, responsável pelo reenvio<sup>269</sup>. Primeiramente a Corte alemã interpretou que as citadas Diretivas apresentavam efeito direto, possuindo como escopo a livre circulação de mercadorias através da eliminação das disparidades existentes entre os Estados membros, em matéria de normas sanitárias para as carnes frescas, sendo a proibição da exportação somente excepcional, como em casos de epidemias, por exemplo. Interessante a interpretação da Corte, no sentido que:

na falta de regulamentação comunitária, cabe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regulamentar os meios processuais destinados a garantir plenamente os direitos que o Direito Comunitário confere aos particulares. É, pois, em sede de direito nacional da responsabilidade que cabe ao Estado reparar as consequências do dano causado aos particulares pela violação do Direito Comunitário devendo as condições, nomeadamente de prazos, fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos cumprir com os princípios da equivalência e da efetividade<sup>270</sup>.

Nota-se o respeito também pelo princípio da autonomia, uma vez que caberá ao ordenamento estatal regulamentar os meios processuais, sendo compatível com o Direito Europeu a fixação de prazos razoáveis de atuação judicial, sob pena de preclusão, no interesse da seguran-

<sup>267</sup> *Ibidem*.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Ac. Slagterier*, processo C- 445/06, de 24 de março de 2009.

<sup>270</sup> *Ibid*.

ça jurídica. Esses prazos não podem ser susceptíveis de impossibilitarem ou dificultarem excessivamente o exercício dos direitos conferidos pelo ordenamento da União. Interpôs a Corte que é razoável um prazo nacional de preclusão de três anos<sup>271</sup>. O prazo prescricional de uma ação de responsabilidade do Estado, por transposição incorreta de uma Diretiva, começa a correr na data em que as primeiras consequências se produzam. O fato de o prazo começar a correr a partir da citada data não gera impossibilidade ou dificuldade excessiva do exercício dos direitos europeus<sup>272</sup>.

Entendeu a Corte que o Direito da União não exige que, quando a Comissão propõe uma ação por incumprimento, o prazo prescricional que a lei interna prevê para a reparação seja interrompido ou suspenso durante esse processo. Seriam duas instâncias desconexas, uma vez que o direito à indenização não depende da efetiva declaração de incumprimento na referida ação autônoma. Dessa forma, não coube responsabilidade para o Estado do caso *Slagterier*<sup>273</sup>.

Mais recentemente pode-se exemplificar o caso impetrado por uma sociedade turística italiana, *Alberghiera Residenziale*<sup>274</sup>, proprietária de um complexo hoteleiro na localidade de S'Oru e Mari, em face da *Comune di Quartu S. Elena*. Houve pedido de decisão prejudicial apresentado pela *Commissione Tributaria Provinciale di Cagliari*, questionando a Diretiva 2008/98/CE, sobre gestão de resíduos. A sociedade recusava pagar a taxa municipal de eliminação de resíduos sólidos urbanos, interpondo sobre a possibilidade de proceder, por sua própria conta, ao tratamento destes. O poder legislativo italiano emitiu lei nacional de transposição, no entanto, na data do fato esta não havia ainda entrado em vigor, apesar de já ter expirado o prazo para a transposição. O TJUE prolatou acórdão, em 18 de dezembro de 2014, discorrendo que incumbe aos Estados membros adotarem todas as medidas necessárias para alcançar o resultado previsto numa Diretiva, o que é uma obrigação imposta pelo artigo 288 do TFUE<sup>275</sup>.

Mesmo nos casos em que os Estados dispõem na transposição de uma Diretiva de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha dos meios, estão, contudo, obrigados a assegurar o efeito pleno dessa Diretiva, e a respeitar os prazos nela fixados, para que a respectiva

271 *Ibidem*.

272 *Ibidem*.

273 *Ibidem*.

274 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Alberghiera Residenziale*, processo C- 551/13, de 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1504902852880&uri=CELEX:62013CJ0551>. Acesso em: 08 set. 2017.

275 UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012, art. 288. *Op. cit.*

execução seja uniforme em toda a União<sup>276</sup>. No aresto, o prazo de transposição era até 12 de dezembro de 2010, existindo um atraso, logo, descumprimento.

No que tange à questão de se é possível que um produtor de resíduos proceder, ele próprio, à eliminação desses, de maneira a ficar isento do pagamento de taxa municipal, foi salientado que resulta claramente da própria redação da Diretiva que esta não obriga os Estados membros a preverem essa possibilidade. Portanto, interpretar de maneira contrária seria reduzir a margem de apreciação conferida aos Estados<sup>277</sup>. Assim, decidiu a Corte que houve responsabilidade parcial estatal somente pelo atraso na transposição, mas não em relação à interpretação de que o nacional não pode se eximir da obrigação de pagar a respectiva taxa municipal.

Conforme entende Alcides Guimarães Osório é possível concluir que o TJUE não impõe um regime uniforme de responsabilidade, mas estabelece e consolida as três condições fundamentais já decididas e ampliadas em *Brasserie*, sem impedir que a responsabilidade estatal possa ser configurada em moldes que beneficiem mais os cidadãos<sup>278</sup>.

A jurisprudência da Corte evoluiu no sentido de expandir as garantias e exigir a efetivação das normas europeias pelos Estados membros visando não permitir o esvaziamento da própria instituição regional através de descumprimentos. Tem-se que o instituto da responsabilidade extracontratual foi sendo paulatinamente consolidado e aplicado, tanto no âmbito do Tribunal Europeu, como pelas instâncias locais, buscando-se sempre a harmonização e coerência entre os julgados.

Analisando-se especificamente a obrigação de reparar o dano, o fundamento da responsabilidade extracontratual do Estado deve-se à quebra dos deveres derivados da integração, desde que impinja um prejuízo a um sujeito de direito<sup>279</sup>. Apesar da ilicitude ser um pressuposto essencial à responsabilidade, tem-se que o dano também se configura como um importante pressuposto, uma vez que este é o fundamento teleológico da responsabilidade, na medida em que tem por finalidade a reposição do *status quo ante*<sup>280</sup>. O instituto da responsabilidade civil extracontratual, nos moldes do TJUE, se apresentaria ineficaz se não tivesse como consequência a obrigação da reparação do prejuízo.

---

276 *Ibidem*.

277 *Ibidem*.

278 OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. *Op. cit.*, p. 31.

279 SEVERO, Sérgio. *Os Danos Extrapatrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 15.

280 *Ibid.*, p. 16.

No que concerne ao âmbito da violação ocasionada pela função legislativa estatal, não existiria efetividade se somente fosse determinada a transposição da Diretiva, nos casos de omissão, ou a sua correção nas situações de ações estatais. É também relevante a análise casuística sobre a necessidade da devida indenização ao particular. Não busca a Corte julgar exclusivamente para o aperfeiçoamento do Direito Europeu através da paulatina correção das violações perpetradas pelos Estados membros, mas principalmente tem como escopo garantir os direitos dos cidadãos europeus. Dessa forma, a obrigatoriedade da reparação se afigura como uma forma de se alcançar a efetividade desses direitos, resguardando os particulares. Por tal razão, o TJUE buscou definir em sua jurisprudência aspectos sobre o dano, para que esse seja considerado como passível de reparação e, ainda, as formas da indenização.

A Corte, através do acórdão basilar de *Brasserie*, definiu não somente as condições mínimas para a responsabilidade estatal, mas também questões relativas à devida reparação. No entanto, no que tange às características do prejuízo, como o TJUE não avançou nesse sentido, é necessário utilizar o referido a respeito da responsabilidade extracontratual perpetrada contra os órgãos da União Europeia<sup>281</sup>. Dessa forma, o dano deve ser: certo e específico, sendo o prejuízo individualizado ou, pelo menos, individualizável, atual, direto, real e quantificável economicamente<sup>282</sup>. Do mesmo modo, são indenizáveis os danos imateriais ou morais. Assim como o dano pode ser presente, ou futuro, na medida em que corresponda, respectivamente, a um prejuízo já aperfeiçoado ou a uma perda que apenas repercute após o advento do fato danoso<sup>283</sup>.

O dano será direto quando decorre de uma relação suficiente de causa e efeito<sup>284</sup>, sendo também possível a noção de dano por ricochete, que: “consiste na repercussão de um dano sofrido por outra pessoa”, o qual não desfigura o caráter direto<sup>285</sup>. Esta característica se deve a uma relação de causa e efeito suficiente, não implicando, necessariamente, que o sujeito o sofra pessoalmente<sup>286</sup>. No que tange à certeza do dano, é preciso que o interesse lesado seja significativo, podendo também representar a perda de uma chance. Esta representa a possibilidade de ser indenizado o: “dano causado quando a vítima vê frustrada, por um ato de terceiro, uma

281 TORRENS, Joan David Janer. *La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos Nacionales por Infracción del Derecho Comunitario*. Tirant lo Blanch: Valencia, 2002, p. 258.

282 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia de 1957*, art. 288. Disponível em: <https://republicaeuropeia.wordpress.com/2002/12/24/tratado-de-roma-versao-consolidada/>. Acesso em: 07 set. 2017.

283 SEVERO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 25.

284 *Ibid.*, p. 08.

285 *Ibid.*, p. 22.

286 SEVERO, Sérgio. *Responsabilidade civil do Estado no âmbito da teoria geral do Direito da Integração*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/18964-18965-1-PB.html>. Acesso em: 09 nov. 2017.

expectativa séria e provável, no sentido de obter um benefício ou de evitar uma perda que a ameça<sup>287</sup>." Ainda, foram abrangidos pela Corte tanto os danos emergenciais, como igualmente os lucros cessantes e os correspondentes juros. Os critérios que permitem determinar o montante da indenização não podem excluir, a título de prejuízo reparável, os lucros cessantes<sup>288</sup>.

Interessante analisar se existe a necessidade de a indenização ser pecuniária, o que segundo a jurisprudência do TJUE não é uma condição assente. No caso *Bonifaci*, por exemplo, foi aplicada retroativamente a Diretiva questionada, sendo isto considerado como suficiente para eliminar o prejuízo<sup>289</sup>. O que conclui Torrens que:

a reparação a que houver lugar abrangerá qualquer medida susceptível de colocar o lesado na situação que existiria se a violação do Direito Comunitário não tivesse ocorrido, podendo implicar ou não o pagamento de indenização<sup>290</sup>.

Consoante a natureza do interesse lesado deverá ser determinada a forma da reparação. Esta poderá ser configurada em duas modalidades: in natura ou por equivalente pecuniário. Dá-se, respectivamente, na medida em que seja estabelecida a substituição do bem da vida afetado por outro igual ou equiparável, ou quanto à impossibilidade do pagamento em pecúnia<sup>291</sup>, possuindo esta como escopo:

a resposta econômica por uma lesão de caráter patrimonial ou extrapatrimonial. Há casos em que a restituição na íntegra fica impossibilitada pela infungibilidade do objeto ou pela pessoalidade da obrigação, o que implica na atribuição de um valor pecuniário equivalente ao interesse lesado<sup>292</sup>.

A reparação *in natura* é preferível nos casos em que a recomposição absoluta do *status quo ante* faz-se possível. Porém, a forma de reparação estará condicionada pela lesão e, em muitas hipóteses, será mais adequada a reparação por equivalente ou, até mesmo, a reunião de ambos os tipos<sup>293</sup>. Em alguns casos pode se revestir do dever de realizar um ato jurídico, como é caso de um órgão legislativo transpor a Diretiva, ou o fazer de forma acertada, caso tenha realizado uma transposição incorreta. Também é possível a supressão ou diminuição de consequências jurídicas de um ato danoso como, por exemplo, a revogação de uma norma<sup>294</sup>. No caso da violação pela função legislativa seria possível discorrer sobre a revogação de uma lei ou ato nacional que seja contrário às normativas europeias.

287 SEVERO, Sérgio. *Os Danos Extrapatrimoniais*. Op. cit., p. 89.

288 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Brasserie du Pecheur*, par. 87. Op. cit.

289 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Bonifaci*, proc. C- 94 e 95/95, Col. p. I- 3969, de 10 de julho de 1997.

290 TORRENS, Joan David Janer. Op. cit., p. 265- 266.

291 SEVERO, Sérgio. *Responsabilidade civil do Estado no âmbito da teoria geral do Direito da Integração*. Op. cit., p. 38.

292 *Ibidem*.

293 *Ibidem*.

294 *Ibidem*.

Ressalta-se que a reparação ao prejuízo deve ser integral, sendo um mecanismo de restabelecimento do *status quo ante*<sup>295</sup>. Esse entendimento é de tal forma relevante que foi transformado em um princípio, que visa garantir a exigência fundamental de justiça<sup>296</sup>. Todavia, o princípio da reparação integral não é absoluto, no que concerne aos danos extrapatrimoniais a sua aplicação é mais complexa, ainda que represente uma pauta importante para a aferição do dano real<sup>297</sup>. Pode o legislador nacional descumprir normativas europeias que ocasionem danos extrapatrimoniais, derivados de direitos difusos como: o patrimônio, ambiental, estético, arquitetônico, arqueológico, cultural ou do consumidor<sup>298</sup>. Destarte:

tomando o caso do dano ambiental, onde os danos se revestem de forte caráter extrapatrimonial, não se pode vislumbrar uma aplicação substancial do princípio da reparação integral. Enquanto interesse difuso deve-se observar a extensão da lesão, como forma de determinar se ela representa um ilícito de direito interno, de direito da integração ou se adentra na esfera do Direito Internacional (público ou privado)<sup>299</sup>.

Não se pode no plano dos danos extrapatrimoniais compreender que deva haver a aplicação plena do princípio da reparação integral, pois a satisfação de tais danos tem dupla natureza: reparatória e preventiva<sup>300</sup>. Nesse sentido, percebe-se que nem sempre será possível a integralidade reparatória, como notório através da percepção da existência de modalidades preventivas, em que ainda nem existiu o prejuízo, logo, não há que se falar em integralidade.

Em *Slagterier*<sup>301</sup>, foi consolidado que cabe aos Estados membros, em seus ordenamentos internos, fixar os prazos prescricionais para a ação e reparação de danos diante da responsabilidade extrapatrimonial, desde que respeitados os princípios da equivalência e efetividade, e não impossibilite, ou torne excessivamente difícil, o direito à reparação. Nota-se que o TJUE visou respeitar a margem de discricionariedade dos Estados, permitindo que estes fossem competentes para a regularização dos procedimentos administrativos e judiciais relativos à responsabilidade extracontratual. Além da margem de livre apreciação, a Corte buscou através desse entendimento resguardar outros princípios, como o da autonomia e da subsidiariedade. O TJUE estipulou que, no caso de uma transposição incorreta de Diretiva, poderia a contagem do citado prazo ser iniciada na data em que as primeiras consequências danosas começassem a verificar-

295 *Ibidem*, p. 36.

296 VINEY, Geneviève. *Traité de Droit Civil, les Obligations, la Responsabilité: effets, sous la direction de Jacques Ghestin*. Paris: L.G.D.J., 1988, p. 82.

297 SEVERO, Sérgio. *Responsabilidade civil do Estado no âmbito da teoria geral do Direito da Integração*. Op. cit., p. 36.

298 *Ibid.*, p. 37.

299 *Ibidem*.

300 SEVERO, Sérgio. *Os Danos Extrapatrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 189.

301 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Slagterier*, processo C- 445/06, de 24 de março de 2009, par. 48.

-se. Isso acontece, pois, conforme a legislação nacional aplicável no caso, o prazo de prescrição só pode começar a correr depois de o lesado conhecer o dano e a identidade do responsável<sup>302</sup>.

Por fim, deve-se colacionar que há situações em que haverá responsabilidade solidária do Estado membro com seus funcionários, não carregando isoladamente o ente estatal a obrigação de indenizar. Assim, por exemplo, no acórdão *Cosmet*<sup>303</sup>, um tribunal finlandês, via reenvio prejudicial, questionou a Corte sobre um litígio a respeito da fiscalização de normas de segurança de pontes elevatórias para veículos comercializadas pela empresa A.G.M. Em discussão estava a interpretação da Diretiva 98/37/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998. Questionava-se a atuação de um funcionário do Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde, que expressou publicamente que as referidas pontes elevatórias não cumpriam as normas de segurança europeias, o que poderia ser considerado como contrário aos artigos 34 e 36 do TFUE<sup>304</sup>. Foi questionado se poderia ser exigida a reparação estatal e, ainda, sobre a solidariedade com o funcionário, tendo em vista que este também violou o Direito Europeu. O Tribunal decidiu que se estava perante uma situação em que a disposição de uma Diretiva conferia direitos aos particulares, não deixando qualquer margem de livre apreciação<sup>305</sup>, assim:

o desrespeito desta disposição resultante de declarações de um funcionário de um Estado membro, desde que sejam imputáveis a este Estado, constitui uma violação suficientemente caracterizada do Direito Comunitário para imputar a responsabilidade ao referido Estado<sup>306</sup>.

No que concerne à responsabilidade do funcionário, discorreu o Tribunal que não existe oposição pelo Direito Europeu a que possa existir responsabilidade de um ente jurídico, que não seja um Estado, de reparar os prejuízos causados aos particulares. Por conseguinte, o TJUE consolidou o entendimento que é possível a responsabilidade de um funcionário estatal<sup>307</sup>, de maneira integral, ou solidária nas situações em que aquele agir em conjunto com um Estado membro, de forma ilícita diante do ordenamento europeu.

<sup>302</sup> *Ibid.*, par. 49- 56.

<sup>303</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Cosmet*. Processo C- 470/03, de 17 de abril de 2003.

<sup>304</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012, artigos 34 e 36. *Op. cit.*

<sup>305</sup> BAPTISTA, Sara Margarida Pires. *Op. cit.*, p. 46.

<sup>306</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ac. *Cosmet*. *Op. cit.*, par. 86.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 98- 99.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afigura-se que na sistematização do Direito Europeu, seja através dos tratados e atos normativos e, principalmente, da atuação jurisprudencial do TJUE, buscou-se criar medidas que garantissem a efetividade do ordenamento integracionista. O princípio da responsabilidade civil extracontratual dos Estados membros visou assegurar tal escopo, uma vez que institui sanções aos Estados que descumprirem aquele direito.

A ilicitude decorrente de atos ou omissões em face da ordem jurídica europeia pode ser perpetrada por qualquer ente estatal, seja do poder executivo, judiciário e legislativo. No entanto, em relação a este último existem especificidades que se correlacionam com a complexa rede principiológica europeia, envolvendo as competências legislativas nacionais e supranacionais. Destarte, a atividade legislativa interna dos Estados membros obedece a princípios como o da autonomia, subsidiariedade, cooperação leal, primado, entre outros. Esses princípios informadores do Direito Europeu permitem a coesão sistemática e aplicação das normativas europeias de forma que não existam choques entre os ordenamentos nacional e europeu. A partir do entendimento de tal configuração, pode-se compreender que o processo legislativo interno deve respeitar o âmbito supranacional europeu, por conseguinte, caso o descumpra cometerá um ilícito diante da ordem jurídica europeia. Tal ilicitude pode advir de uma ação ou omissão do legislador seja, respectivamente, através de uma transposição errônea, ou incompleta, de um ato normativo europeu ou, ainda, pela falta de esforço legislativo para dar efetividade à norma. A consequência para essas violações é a responsabilidade extracontratual do Estado, sendo este julgado pelos tribunais nacionais ou pela Corte Europeia.

Assim, são possíveis dois institutos para a responsabilização estatal aqui colacionada: o reenvio prejudicial e a ação por incumprimento. Com fundamento no primeiro, o cidadão pode buscar a reparação no judiciário nacional, o qual remeterá o caso para o TJUE, se houver questionamentos a respeito da interpretação dos tratados europeus. A reparação ocorrerá no âmbito dos judiciários dos Estados membros, cabendo a estes procederem à análise do *quantum* indenizatório e dos meios correlatos para o pagamento da sanção. À Corte Europeia cabe somente a interpretação da norma, além de eventual condenação do ente estatal, porém a indenização deverá ser realizada à nível da jurisdição nacional. Já em relação à ação por incumprimento,

são os Estados membros, ou a Comissão Europeia, que interpõem diante da Corte os casos de violação. A Comissão atua como “guardiã dos tratados europeus”, fiscalizando o cumprimento estatal através de relatórios anuais sobre a aplicação destes, ou por intermédio da propositura da citada ação. A própria Comissão pode interpor a ação ou verificar reclamação feita por Estado membro. O julgamento caberá ao TJUE, que instituirá a sanção decorrente. A reparação deverá ser compatível com a situação, assim, poderá ser: pecuniária; a realização da transposição da regra europeia; a criação de atos normativos que efetivem a integração ao ordenamento estatal; entre outras.

A responsabilidade estatal nos moldes aqui discorridos foi a solução encontrada pelo TJUE para que os cidadãos europeus não fossem prejudicados pelo descumprimento estatal dos direitos que lhes foram conferidos pela União. A abstenção de qualquer tipo de sanção diante de tais violações não somente tornaria os direitos europeus sem efetividade, como ainda colocaria em risco a continuidade da própria organização de integração, pois esta não possuiria meios para fazer cumprir suas normativas. Assim, foi essencial a construção do regime da responsabilidade extracontratual pela Corte, que delimitou quais as condições que podem gerar a obrigação de indenizar os eventuais prejudicados pelo descumprimento aqui ressaltado.

Nesses termos, o TJUE através do acórdão *Francovich* determinou os requisitos necessários para que haja a referida responsabilidade, quais sejam: 1) a atribuição de direitos a favor dos particulares pela norma; 2) que o conteúdo desses direitos possa ser identificado com base nas disposições da Diretiva; 3) a existência de um nexo de causalidade. No entanto, somente com o aresto de *Brasserie dû Pêcheur* que o Tribunal alcançou uma jurisprudência consolidada sobre a matéria, sendo o caso paradigmático e os pressupostos para a responsabilidade nele sistematizados são os atualmente utilizados nos julgamentos que venham a enfrentar a questão. Nesse aresto foram reeditados os requisitos para existir a responsabilidade, da seguinte maneira: 1) que a norma europeia violada tenha por objeto conferir direitos aos particulares; 2) que a violação seja suficientemente caracterizada; 3) e que exista um nexo de causalidade direto entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.

Os julgados posteriores aos de *Francovich* e *Brasserie* analisaram aspectos pontuais envolvendo a responsabilidade e, dessa forma, consolidaram o princípio. Através dos fundamen-

tos criados nesses acórdãos, a Corte consolidou o princípio da responsabilidade extracontratual dos Estados membros, tornando a obrigação de reparar os danos ocasionados pelos entes estatais, em especial decorrente de violação perpetrada pelo Poder Legislativo, como uma forma de garantir os direitos europeus. Ressalta-se que, em última análise, a responsabilidade extracontratual garante a efetividade das normas europeias, conferindo-lhes sanções tanto no aspecto preventivo, para que o Estado não descumpra o Direito Europeu novamente; tanto repressivo, buscando dar consequências ao dano, assim como repará-lo de maneira integral. Outros avanços na jurisprudência dizem respeito à verificação da diligência dos órgãos aos quais foram imputados o descumprimento, se estes agiram de boa-fé e dentro dos limites da margem de discricionariedade. Com tal entendimento o TJUE substituiu o polêmico conceito de culpa, que não é uniforme entre os Estados membros.

O Tribunal ainda esclareceu aspectos em relação aos requisitos para a responsabilidade como, por exemplo, que a mera inexistência de transposição após o prazo estabelecido para que esta ocorresse já implicaria em uma violação suficientemente caracterizada. Cabe ao Estado membro assegurar o pleno efeito das regras europeias, seja respeitando os prazos para a transposição, ou criando atos normativos que possibilitem a aplicação no ordenamento nacional.

A especificidade da ilicitude através de atos ou omissões legislativas relaciona-se com a abstração do Poder Legislativo, em que não se pode discorrer sobre conceitos como culpa, uma vez que se trata de um órgão coletivo. Não obstante, a Corte considerou que é possível a responsabilidade com fundamento na violação legislativa, tanto na forma omissiva, qual seja a não transposição de normas europeias para o ordenamento nacional; como ativa, via integração incorreta ou incompleta.

Apesar das condições para a responsabilidade poderem ser aplicadas a qualquer dos entes estatais, percebe-se a importância dada às violações decorrentes do Poder Legislativo. A função deste é vital para a aplicação do Direito Europeu na ordem jurídica nacional, uma vez que se a regra europeia não é transposta, ou não entra em vigor, o particular estará automaticamente alijado dos seus direitos. Da mesma forma, uma integração incorreta terá a mesma consequência. Explica-se, por conseguinte, a relevância que o TJUE confere ao descumprimento verificado através dos órgãos legislativos.

Portanto, apesar do alto grau de abstração da função legislativa, não se podendo individualizar um único responsável, acredita-se que o Estado não está isento de ser objeto de responsabilidade extracontratual pela violação ao Direito Europeu, com base no Poder Legislativo. Correspondendo tal constatação a um importante passo rumo a um regime completo de responsabilidade, que abranja os vários entes estatais e, principalmente, garanta a efetividade e proteção dos direitos dos cidadãos europeus.

## REFERÊNCIAS

AMADO GOMES, Carla. O Livro das Ilusões: a responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de dezembro. Exposição oral no Colóquio promovido pelo Centro de Estudos Judiciários, em 28 de novembro de 2008, no Auditório da Universidade Portucalense. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/366-291.pdf>.

AMADO GOMES, Carla; SERRÃO, Tiago. Responsabilidade Civil Extracontratual das entidades públicas: anotações de jurisprudência. Instituto de Ciências Jurídico- Políticas. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, outubro de 2013. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/dirresp\\_civ\\_ebook\\_completo.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/dirresp_civ_ebook_completo.pdf).

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Vol. II, 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

ANAGNOSTARAS, Georgios. The Allocation of Responsibility in State Liability actions for Breach of Community Law: A Modern Gordian Knot? in *European Law Review*, n.º 2, 2001, vol. 26, p. 139- 158.

AGUIAR NETO, Antônio Gomes de. O Tratado de Lisboa e os avanços democráticos na União Europeia. Monografia apresentada ao Programa de Pós- Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

AZEVEDO, Tiago João Lopes Gonçalves de. Responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos decorrentes da função político-legislativa: dos seus pressupostos e respectiva articulação com o Direito Comunitário. Disponível em: [http://www.verbojuridico.net/doutrina/2009/tiagoazevedo\\_responsabilidadefuncaolegislativa.pdf](http://www.verbojuridico.net/doutrina/2009/tiagoazevedo_responsabilidadefuncaolegislativa.pdf).

BAPTISTA, Sara Margarida Pires. A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito: entre o Direito Português e a jurisprudência da União Europeia. Dissertação submetida ao Instituto Universitário de Lisboa, dezembro de 2009.

BERTRAND, Christine. La responsabilité des États membres en cas de non transposition des directives communautaires. in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, Paris; LGDJ, 1995, v. 5, p. 1507- 1527.

BORGES, Antônio Carlos Pontes. Direito Comunitário Europeu. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13609](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13609).

BORGES, José Souto Maior. Curso de Direito Comunitário: instituições de Direito Comunitário comparado- União Europeia e Mercosul. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUX, Udo. As fontes e o âmbito de aplicação do Direito da União Europeia. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_1.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.1.pdf).

CAMPOS, João Mota de. Direito Comunitário. 7 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, v. 1, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O problema da responsabilidade civil do Estado por actos lícitos. Coimbra: Almedina, 1974.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de Direito Internacional Público. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CEIA, Eleonora Mesquita. A decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a constitucionalidade do Tratado de Lisboa. *Revista da Faculdade de Direito, UFPR, Curitiba*, n. 49, 2009, p. 89- 107.

CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. Da responsabilidade do Estado pela violação do Direito comunitário. Coimbra: Almedina, 1996.

- CHANTAL Marta da Cunha Machado Ribeiro. O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados- membros pela violação do Direito Comunitário. Coimbra: Almedina, 1996.
- CHANTAL, Marta da Cunha Machado Ribeiro. O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos Estados- membros pela violação do Direito Comunitário. Delineamento e aperfeiçoamento progressivo. Temas de Integração. 5º vol. 1º semestre de 2000, n.º 9, p. 67-89.
- CONSTANTINESCO, Léontin- Jean. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften. Tomo 1- Das Institutionelle Recht. Baden- Baden: Nomos, 1977.
- CUNHA, Estevão Nascimento da. Ilegalidade externa do acto administrativo e responsabilidade civil da administração. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- CUNHA, Luis Filipe Loureiro. A responsabilidade civil por actos da administração pública. Dissertação apresentada à Universidade Lusófona, no mestrado de Ciências jurídico- políticas. Porto, 2012.
- DELMAS-MARTY, Mireille. Les forces imaginantes du droit: le relatif et l'universel. Paris: Seuil, 2004.
- DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas. Parecer do Conselho Económico e Social de Portugal. Lisboa, 1997. Disponível em: [www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf](http://www.ces.pt/download/570/RespCivil%20Estado.pdf).
- DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto. Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1994.
- DIAS, Gilberto. A responsabilidade civil por facto legislativo inválido na lei 67/07 de 31 de dezembro: pressupostos e insuficiências. Trabalho apresentado na Faculdade de Direito de Lisboa, no Instituto de Ciências Jurídico- Políticas. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/792-1197.pdf>.
- DUARTE, Maria Luísa. Direito Administrativo da União Europeia. Lisboa: Almedina, 2008.
- DUARTE, Maria Luísa. O Direito da União Europeia e o Direito Europeu dos Direitos do Homem- uma defesa do "triângulo judicial europeu". Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: [https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2005\\_10694.pdf](https://hip.lisboa.ucp.pt/edocs/cde/2005_10694.pdf).
- DUPUY, Pierre-Marie. Le fait générateur de la responsabilité internationale des États. In. Collected courses of the Hague Academy of International Law, v. 188, 1984.
- EUROGOOGLE. Tribunal Geral. Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=923>.
- FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do Direito Comunitário Europeu. Revista de Informação Legislativa, Brasília ano 35, n. 140 out./dez., 1998, p. 163- 170.
- FRANÇA FILHO, Marcílio Toscano. Introdução ao Direito Comunitário. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.
- GARCIA, José Eugénio Soriano; GUTIÉRREZ, Maria Matilde Sánchez (coord.). La reciente jurisprudência comunitária comentada. Tomo II. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.
- GAUTRON, Jean Claude. Droit Européen. 9 ed. Paris: Dalloz, 1999.
- GONZÁLEZ, Carmen Pérez. Responsabilidad del Estado Frente a Particulares por Incumplimiento del Derecho Comunitario. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. Direito Comunitário. Coimbra: Almedina, 2004.
- HERDEGEN, Matthias. Europarecht. 4 ed. München: C. H. Beck, 2002.

LEAL, Rosemiro Pereira; et. al. Curso de Direito Econômico-Comunitário: Teoria do Direito e Técnica Processual nos Blocos Econômicos. Porto Alegre: Síntese, 2001.

LEE, Ian B. In search of a theory of State liability in the European Union. Jean Monnet Center at NYU School of Law. Academy of European Law at the European University Institute, 1999. Disponível em: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/99/990901.html#TopOfPage>.

LEITÃO, Alexandra. Duas questões a propósito da responsabilidade extracontratual por (f)actos ilícitos e culposos praticados no exercício da função administrativa: da responsabilidade civil à responsabilidade pública. Ilícitude e presunção de culpa. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/artigo-responsabilidade2.pdf>.

LEITÃO, Alexandra. O princípio da efetividade do Direito Comunitário: Comentário ao Acórdão do TJUE “Recheio-Cash & Carry, SA”, de 17 de junho de 2004, processo C- 30/02. In. 20 Anos de Jurisprudência da União sobre casos portugueses. O que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia. Lisboa, 2011.

LEWIS, C. Remedies and the Enforcement of European Community Law. London: Sweet & Maxwell, 1996.

MACHADO, Diego Pereira. Ações judiciais no âmbito do Direito da União Europeia: judicialidade comunitária. Disponível em: <https://diegomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/195616917/acoes-judiciais-no-ambito-do-direito-da-uniao-europeia-ue>.

MADURO, Miguel Poiares. We the Court. Oxford: Hart, 1998.

MANIN, Philippe. Les Communautés Européennes- L' Union Européenne. 5ª ed. Paris: Pedone, 1998.

MARTINS, Eliane Maria Octaviana. O processo de integração econômica da União Europeia. Disponível em: [http://laginski.adv.br/artigos/Eliane/integracao\\_economica\\_ue.htm](http://laginski.adv.br/artigos/Eliane/integracao_economica_ue.htm).

MAYER, Franz C. Van Gend en Loos: the foundation of a community of law. The past and future of EU law. The classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Responsabilidade internacional do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

MELLO, Rafaela da Cruz. Internacionalização do direito e caminhos para a construção de um direito comum europeu: análise da margem nacional de apreciação. Monografia apresentada na Universidade Federal de Santa Maria, no Centro De Ciências Sociais e Humanas. Santa Maria, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Direitos Humanos e integração regional: algumas considerações sobre o aporte dos Tribunais Constitucionais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Brasil.pdf>.

MESQUITA, Maria José Rangel. O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia. Coimbra: Almedina, 2009.

MOURA, Luiza Diamantino; Camargos, Lais Alves. Os princípios da aplicabilidade direta e do primado do Direito Comunitário: um estudo comparativo entre o Mercosul e a União Europeia a partir da noção de Supranacionalidade. Disponível em: [http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo\\_Luiza\\_e\\_Lais.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Luiza_e_Lais.pdf).

NOLLKAEMPER, André. Rethinking the Supremacy of International Law. Amsterdam: Amsterdam Center for International Law, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito

fundamental à boa administração pública. Disponível em: [http://www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna\\_juridica/doutrina\\_parecer\\_26\\_artigo\\_resp\\_civil\\_estado\\_gustavo\\_justino.pdf](http://www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna_juridica/doutrina_parecer_26_artigo_resp_civil_estado_gustavo_justino.pdf).

OLIVEIRA, Heloísa. Jurisprudência Comunitária e Regime Jurídico da Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – influência, omissão e desconformidade. Instituto de Ciências Jurídico- políticas. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>.

OSÓRIO, Alcides Daniel Guimarães. A responsabilidade civil extracontratual da administração por violação do Direito da União Europeia: responsabilidade por facto ilícito. Dissertação do Mestrado em Direito da Universidade do Porto, 2012.

PAIS, Sofia Oliveira. Princípios fundamentais de Direito da União Europeia: uma abordagem jurisprudencial. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.

PIÇARRA, Nuno. A justiciabilidade do Direito da União Europeia: Tribunal de Justiça e Tribunais nacionais. Faculdade de Direito da Universidade de Nova Lisboa. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/np\\_MA\\_18647.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18647.pdf).

QUADROS, Fausto de. A responsabilidade civil extracontratual do Estado problemas gerais. In. Ministério da Justiça- Gabinete de Política Legislativa e Planeamento. Lisboa, 2001. Disponível em: [www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e...e...fausto.../Fq.pdf?.....](http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e...e...fausto.../Fq.pdf?.....)

QUADROS, Fausto de. O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia. Coimbra: Almedina, 1995.

RAFFAELLI, Rosa. O princípio da subsidiariedade. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.2.2.html).

ROBLES MORCHON, Gregorio. Elementos de Derecho Comunitario. Madrid: Editorial Mapfre, 1996.

ROGRIGUES, José Cunha. Sobre a abundância de direitos em tempo de crise. Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, ano 5, n.º 3, 2012.

SCHWABE, Jürgen; MARTINS, Leonardo (org.). Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Montevideu: Fundación Konrad-Adenauer, oficina Uruguay, 2005.

SEVERO, Sérgio. Os Danos Extrapatrimoniais. São Paulo: Saraiva, 1996.

SEVERO, Sérgio. Responsabilidade civil do Estado no âmbito da teoria geral do Direito da Integração. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/18964-18965-1-PB.html>.

SHAW, Jo. Law of the European Union. 2 ed. Londres: MacMillan, 1993.

SILVA, Jorge Pereira da. Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas. Lisboa: UCE, 2003.

SILVEIRA, Alessandra; FERNANDES, Sophie Perez. Justiça em tempo de crise: o papel dos tribunais europeus enquanto garantes da democracia. UNIO: EU law journal. Disponível: [http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20%20Alessandra%20Silveira\\_Sophie%20Fernandes\\_pt.pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20%20Alessandra%20Silveira_Sophie%20Fernandes_pt.pdf).

SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado de. Direito Administrativo Geral – Actividade administrativa. Tomo III, 2ª ed. Lisboa: D. Quixote, 2010.

STEINER, Josephine. The Limits of State Liability for Breach of European Community law. European Public Law, 1998, vol. 4, n.º 1, p. 69- 109.

TORRENS, Joan David Janer. La Influencia del Derecho Comunitario en la creación de un ius commune de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos nacionales. Revista de Derecho Comunitario Europeo, ano 6, n.º 11, 2002, p. 177- 192.

TORRENS, Joan David Janer. La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos Nacionales por Infracción del Derecho Comunitario. Tirant lo Blanch: Valencia, 2002.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Görgülü, BVerfG, 2 BvR 1481/04; ILDC 65, 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Lisboa, de 30 de junho de 2009, BVerfG, 2 BvE 2/08.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Solange I, de 29 de maio de 1974, BVerfGE 37.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Solange II, de 26 de outubro de 1986, BVerfGE 73.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Alberghiera Residenziale, processo C- 551/13, de 18 de dez. de 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Bayerische HNL *et al.* v. Council and Commission, Caso 83, etc./76, 1978, E.C.R. 1209.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Bergadem, processo C- 352/98, de 4 de julho de 2000.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Bonifaci, proc. C- 94 e 95/95, Col. p. I-3969, de 10 de julho de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Brasserie du pêcheur e Factortame, proc. C- 46/93 e C- 48/93, Col. p. I- 1029, de 5 de março de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Brinkmann, proc. C- 319/96, Col. p. I-5255, de 24 de setembro de 1998.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. British Telecommunications, proc. C- 392/93, Col. p. I- 1631, de 26 de março de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Cosmet. Processo C-470/03, de 17 de abril de 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Costa/Enel. Processo 6/64, de 15 de julho de 1964.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Denkavit, Proc. C- 283/94, e C- 291 a 292/94, Col. p. I- 5063, de 17 de outubro de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Dillenkofer, processos apensos C-178/94, C- 179/94, C- 188/94, C- 189/94 e C- 190/94, Col. p. I- 4845, de 8 de outubro de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. El Corte Inglés, proc. C- 192/ 94, Col. p. I- 1281, de 07 de março de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Francovich, proc. C 6/90 e C 9/90, Col. p. I- 5357, de 19 de nov. de 1991.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Internationale Handelsgesellschaft, de 17 de dez. de 1970. Processo C- 11/70.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Konle, processos apensos C- 192/95 a C- 218/95, de 13 de agosto de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Lomas, proc. C- 5/94, Col. p. I- 2553, de 23 de maio de 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Maso, proc. C- 373/95, Col. p. I- 4051, de 10 de julho de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Metallgesellschaft. Processos apensos C-397/98 e C-410/98.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Palmisani, proc. C- 261/95, Col. p. I-4025, de 10 de julho de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Ratti, de 5 de abril de 1979. Proc. 148/78.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Robins e outros, processo C- 278/05, de 25 de janeiro de 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Simmenthal, processo 106/67, de 9 de março de 1978.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Slagterier, processo C- 445/06, de 24 de março de 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Sutton, proc. C- 66/95, Col. p. I- 2163, de 22 de abril de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Van Duyn, de 4 de dez. de 1974, proc. 41-74.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Zambrano, de 30 de setembro de 2010, proc. C-34/09.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council, Caso 5/71, 1971, E.C.R., 975.

TRIDIMAS, Takis. Liability for breach of community law: growing up and mellowing down? In. Common Market Law Review. vol. 38, n.º 2, abril 2001, p. 301- 332.

UNIÃO EUROPEIA. A Jurisprudência do Tribunal de Justiça Relacionada com os Pedidos de Indemnização Apresentados na Sequência de uma Violação do Direito da União Europeia pelos Estados-Membros. Commission Européenne, B-1049 Bruxelles- Belgique, de 15 de julho de 2009. Disponível em: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/pdf/jur\\_09\\_30385\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_pt.pdf).

UNIÃO EUROPEIA. Annual reports on monitoring the application of EU law. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en).

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf).

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt).

UNIÃO EUROPEIA. Diretivas da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:I14527>.

UNIÃO EUROPEIA. Guia das instituições da União Europeia- compreender as políticas da União Europeia: como funciona a União Europeia. Serviço das Publicações da União Europeia. Luxemburgo, 2013

UNIÃO EUROPEIA. Procedimento de infração. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt).

UNIÃO EUROPEIA. O efeito direto do Direito Europeu. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14547>.

UNIÃO EUROPEIA. O Tribunal de Justiça: a sua jurisprudência. Disponível em: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-09/c\\_jurisprudence\\_pt.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-09/c_jurisprudence_pt.pdf).

UNIÃO EUROPEIA. Reenvio prejudicial. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114552>.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamentos da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:114522>.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da Comunidade Europeia de 1957. Tratado de Roma. Disponível em: <https://republicaeuropeia.wordpress.com/2002/12/24/tratado-de-roma-versao-consolidada/>.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia de 1992. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf).

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa de 2009. Tratado Reformador. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf).

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia de 2012. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E288>.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt).

VINEY, Geneviève. *Traité de Droit Civil, les Obligations, la Responsabilité: effets*, sous la direction de Jacques Ghestin. Paris: L.G.D.J., 1988.

## **SOBRE A AUTORA**

### **Jéssyka Maria Nunes Galvão**

Mestra e doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE. Advogada e professora, na Faculdade Santa Helena, Recife-PE.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

administrativo 10, 32, 65, 79

## C

CEE 7, 10, 12, 18, 52, 53, 61, 62, 63, 64, 65, 66  
contrato 10, 62

## D

Direito 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,  
21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,  
36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 52,  
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67,  
68, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 85  
doutrina 10, 17, 30, 31, 48, 78, 81

## E

européia 10, 11, 13, 14, 16, 17, 23, 26, 32, 34, 35, 37,  
38, 40, 41, 44, 45, 46, 50, 53, 57, 58, 62, 74, 75, 76, 80  
extracontratual 8, 10, 11, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34,  
38, 39, 40, 41, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 55, 56, 60, 61,  
64, 69, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81

## I

Integração 10, 11, 70, 71, 72, 79, 81  
internacional 4, 10, 13, 24, 27, 28, 29, 35, 41, 80

## J

judiciário 10, 19, 27, 36, 37, 39, 41, 44, 57, 74  
jurídicas 6, 10, 11, 24, 25, 32, 55, 71  
jurisprudência 10, 15, 20, 21, 34, 39, 42, 46, 48, 51, 54,  
55, 56, 59, 60, 61, 66, 69, 70, 71, 75, 76, 78, 79, 81, 83

## L

legislativo 8, 10, 14, 19, 22, 27, 56, 68, 71, 74, 79

## N

normas 10, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 24, 25, 26, 27, 28,  
29, 32, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 53,  
54, 55, 60, 64, 65, 67, 69, 73, 76  
normativas 10, 15, 18, 19, 23, 28, 32, 33, 34, 38, 39,  
40, 44, 51, 53, 54, 56, 71, 72, 74, 75  
normatização 10

## O

organização 10, 12, 13, 16, 17, 18, 23, 32, 34, 35, 36, 75

## R

regionais 10, 14, 15, 18, 21, 28, 67

responsabilidade 4, 8, 9, 10, 11, 16, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81

## U

União 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 62, 65, 66, 68, 69, 70, 73, 75, 78, 79, 80, 81, 83, 84

União Europeia 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 47, 51, 54, 55, 65, 68, 70, 73, 78, 79, 80, 81, 83, 84



**AYA EDITORA**  
**2022**