

# O EFEITO VINCULANTE DO REENVIO PREJUDICIAL NA UNIÃO EUROPEIA: UM CAMINHO PARA DESENVOLVER O DIREITO COMUNITÁRIO

## EL EFECTO VINCULANTE DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: UN CAMINO PARA DESARROLLAR EL DERECHO COMUNITARIO

*Emanuella Chagas Jaguar Correia\**

**Resumo:** O reenvio prejudicial é um procedimento jurídico impetrado perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, mediante pedido específico de um tribunal nacional. Entre as muitas funções exercidas pelo reenvio prejudicial, deve ser sublinhada sua capacidade de “criar” Direito Comunitário, por meio de sua jurisprudência de caráter vinculante. Diversos princípios que regem o Direito Comunitário Europeu foram desenvolvidos ou enunciados a partir de procedimentos dessa natureza. O presente artigo analisa o processo de surgimento do Princípio do Reconhecimento Mútuo como estudo de caso, a fim de ilustrar como um princípio definido por um reenvio prejudicial contribuiu não apenas para o desenvolvimento do Direito Comunitário Europeu, mas também para aperfeiçoar as relações comerciais internas à União Europeia. A pesquisa ressaltou a centralidade da importância do efeito vinculante das decisões produzidas a partir de um reenvio prejudicial para que o Tribunal de Justiça da União Europeia possa cumprir sua função de produzir legislação.

**Resumen:** La cuestión prejudicial es un procedimiento legal presentado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por petición expresa de un tribunal nacional. Entre las muchas funciones desempeñadas por la cuestión prejudicial, cabe señalar su capacidad de “crear” el Derecho Comunitario, a través de su jurisprudencia vinculante. Varios principios que rigen el Derecho Comunitario Europeo se han desarrollado o expresado a partir de dichos procedimientos. En este artículo se analiza el surgimiento del Principio de Reconocimiento Mutuo como estudio de caso para ilustrar

---

\* Doutoranda em Direito pela Université de Genève, Genebra - Suíça. Mestre em Relações Internacionais pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito - Equador. Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF - Brasil. Advogada.

*de qué manera un principio definido por una cuestión prejudicial ha contribuido no solamente al desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, sino también para mejorar las relaciones comerciales internas a la Unión Europea. La investigación pone de relieve la importancia del efecto vinculante de las decisiones producidas a partir de una cuestión prejudicial para que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueda cumplir con su función de producir legislación.*

**Palavras-chave:** Reenvio prejudicial, Efeito vinculante, Princípio do Reconhecimento Mútuo, Direito Comunitário Europeu

**Palabras clave:** Cuestión prejudicial, Efecto vinculante, Principio de Reconocimiento Mutuo, Derecho Comunitario

---

## 1. INTRODUÇÃO

Uma nota de prefácio: não há consenso sobre a tradução para o português do termo “preliminary ruling”. A expressão mais usada na doutrina brasileira é “reenvio prejudicial”, que achamos por bem utilizar aqui. Outras traduções para o termo menos comuns são “Recurso prejudicial” e “Ação prejudicial”. Há, ainda, autores<sup>1</sup> que consideram as três traduções acima inadequadas para nomear o procedimento sem que haja perda ou alteração de seu significado. Discussões dessa natureza são comuns e esperadas, uma vez que traduzir termos legais nunca é tarefa fácil, especialmente ao se tratar de mecanismos inexistentes em nossa cultura jurídica.

Não encontramos, contudo, qualquer discordância na tradução espanhola do termo “preliminary ruling”: na doutrina espanhola parece consistente o uso da expressão “cuestión prejudicial”.

O reenvio prejudicial é um procedimento jurídico por meio do qual o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) pode ser chamado a responder questionamentos feitos por tribunais nacionais de países membros da União Europeia sobre a interpretação e a validade do Direito Comunitário. Apenas tribunais nacionais são competentes para remeter as perguntas, tendo, dessa forma, o poder de iniciar o processo (conforme estipulado no primeiro parágrafo do artigo 267 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), salvo nos casos em que não há previsão de recurso judicial no direito nacional (conforme mencionado no segundo parágrafo do mesmo artigo 267 TFUE). Vale ressaltar que a relação entre o tribunal nacional e o TJUE não é hierárquica, mas cooperativa, que “take the form of a dialogue in which the two courts seek a solution to the case in hand which is in harmony

---

<sup>1</sup> MARTINS FILHO Marcos Simões (2010: 37) cita os autores Fausto de Quadros e Ana Maria Guerra Martins

with the requirements of Community law”<sup>2</sup>.

O Artigo 267 TFUE, regula a tramitação do reenvio prejudicial:

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.

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

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

O reenvio prejudicial pode ser solicitado por qualquer órgão jurisdicional de um Estado-Membro e será decidido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Trata-se de uma relação direta, não havendo a exigência de ser intermediada por qualquer tribunal nacional superior ou por qualquer agência da União Europeia<sup>3</sup>. As perguntas formuladas devem ser enviadas diretamente para o TJUE<sup>4</sup>.

É interessante observar que o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que alguns órgãos, embora não considerados “tribunais” nos termos de sua legislação nacional, podem e devem ser considerados como tal em se tratando de pedido de reenvio prejudicial. Em *Vaassen-Goebbels* (caso 61/65, TJUE), o Tribunal de Justiça estabeleceu as condições para declarar quando um órgão pode ser qualificado como um tribunal para efeito do reenvio prejudicial. Aquela decisão elencou quatro requisitos básicos: (i) que o órgão tenha sido constituído segundo os preceitos do direito nacional; (ii) que e trate de um órgão permanente, e não, excluindo-se, assim, tribunais *ad hoc*; (iii) que seja marcado pela aplicação de regras do contraditório; e (iv) que se trate

---

2 ARNULL Anthony (1999: 51)

3 Contrário à existência de intermediação, *Pierre Pescatore apud Martins Filho, Marcos Simões (2010: 56) afirmou: “É necessário desaconselhar vivamente às jurisdições nacionais a utilização, como intermediário, de qualquer via administrativa ou diplomática. Um tal meio implica, não somente o risco de atrasos e esquecimentos, mas mesmo, para o poder político, a tentação de interceptar interrogações que o incomodam.”*

4 MARTINS FILHO Marcos Simões (2010: 56)

de entidade obrigada a aplicar regras gerais de direito. Posteriormente, em *Pretore di Saló* (caso 14/86 TJUE), o Tribunal de Justiça acrescentou mais um requisito necessário para o reconhecimento da condição de “tribunal”: que o órgão seja independente<sup>5</sup>.

As questões apresentadas no reenvio prejudicial devem estar relacionadas com a interpretação e validade do Direito Comunitário, presente nos Tratados ou nos atos das instituições, órgãos ou organismos da União Europeia. Martins Filho afirma que, baseado nas decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, também podem ser objetos dos reenvios prejudiciais: os termos de acordos internacionais ratificados pela União Europeia, os princípios não escritos do direito comunitário e as decisões emanadas do próprio Tribunal de Justiça<sup>6</sup>.

Quanto ao procedimento do reenvio prejudicial, é mister observar que inexistente regulamentação escrita sobre a forma como ele deve ser apresentado ao Tribunal de Justiça. A análise de decisões anteriores, contudo, permite observar que, historicamente, as dúvidas dos juízes nacionais sempre têm sido apresentadas na forma de perguntas diretas. Há, ademais, separação clara entre as questões de fato e as de direito. Embora não seja de competência do Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre se as questões a ele colocadas são ou não relevantes para a decisão do julgamento do caso em tela, o pedido do reenvio prejudicial pode ser negado caso fique evidente que as questões formuladas não guardam relação alguma com aquele processo.

De acordo com o artigo 23, § 2º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, as partes, os Estados-Membros europeus, a Comissão das Comunidades Europeias e, se for o caso, a instituição, órgão ou organismo da União que tiver adotado o ato cuja validade ou interpretação esteja sendo questionada, terão o direito de apresentar alegações ou observações escritas ao Tribunal. O artigo 24, § 1º do Estatuto vai além, ao estipular que o Tribunal de Justiça é competente para pedir às partes do processo que apresentem todos os documentos que o TJUE considere oportunos para a deliberação sobre as perguntas formuladas. O parágrafo seguinte do mesmo artigo permite que o Tribunal de Justiça peça às partes, aos Estados-Membros e às instituições, órgãos e agências europeias que não sejam partes diretas no processo qualquer tipo de informação que o Tribunal considere necessária para o processo decisório.

O artigo 35 do Estatuto do TJUE garante que as deliberações do Tribunal de Justiça serão e permanecerão secretas.

O reenvio prejudicial cumpre vários objetivos no Direito Comunitário. Entre suas principais funções, a doutrina destaca as de “garantir a interpretação uniforme do Direito Comunitário, a

---

<sup>5</sup> Ibid., 55

<sup>6</sup> Ibid., 67

assistência e a cooperação judicial, a proteção jurídica dos particulares e o desenvolvimento progressivo do Direito Comunitário”<sup>7</sup>. Não obstante, entre todos os objetivos a que se presta, interessa-nos em particular, para o estudo do tema do presente artigo, a função de contribuir para a criação de legislação, mais especificamente para o estabelecimento de alguns princípios do direito da UE.

## **2. A FUNÇÃO DE CRIAR PRINCÍPIOS**

Podemos observar uma acentuada participação do Tribunal de Justiça da União Europeia no fortalecimento da integração daquele bloco<sup>8</sup>. A análise de casos do TJUE, o impacto de sua jurisprudência e verificação da doutrina correspondente não deixam dúvida de que essa participação significa mais do que a mera aplicação da legislação em vigor. O papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça ultrapassa, em muito, os limites de seus casos concretos: para nós, resta claro que o TJUE tem dado contribuição importante para o processo de integração regional europeu, mediante sua produção jurisprudencial e a formulação e solidificação de princípios, que, em alguns casos, influenciaram a criação ou a melhoria da legislação em vigor.

Embora o ativismo judicial possa ser objeto de grande controvérsia<sup>9</sup>, é inegável o fato de que, em suas sentenças, o Tribunal de Justiça tenha formulado e consolidado novos princípios. Alguns desses princípios já figuravam em legislações nacionais dos Estados-Membros, mas, para poderem ser sustentados inequivocamente no âmbito do bloco, precisavam ser adaptados à realidade do Direito Comunitário. Outros, no entanto, são inteiramente novos, tendo sido criados pelo TJUE para fazer frente a exigências da realidade do Direito Comunitário.

Pescatore (apud Martins Filho) singulariza o papel desempenhado pelo reenvio prejudicial na afirmação de tais princípios no Direito Comunitário. Segundo sua visão, o mecanismo do reenvio prejudicial tem se constituído no instrumento por meio do qual o Tribunal de Justiça da União Europeia tem apresentado e defendido novos princípios. Afirma Pescatore:

Para além da necessidade de unidade, que é um tema dominante das decisões de remessa das jurisdições nacionais como dos próprios acórdãos do Tribunal, o recurso prejudicial tem contribuído fortemente para a perfeição do direito comunitário. Todo o jurista, quer se ocupe do direito como juiz, como prático ou com fins científicos, sabe que

---

7 MATEO Manuel Cienfuegos apud Martins Filho, Marcos Simões (2010: 99)

8 De acordo com ALTER Karen (2009: 139), não há consenso sobre o real impacto das decisões do Tribunal no “policy-making process of the European Community” como um todo.

9 CHUMBINHO João (2012: 207)

a interpretação judiciária, além da função contenciosa, é ao mesmo tempo um meio eminentemente criador, no sentido de que ela permite consolidar o direito quando ele é instável, de o clarificar quando é incerto, de o fazer evoluir quando é inadaptado ou incompleto. Não é, portanto, por acaso que as decisões do Tribunal que têm contribuído da forma mais visível para o desenvolvimento do direito comunitário tenham resultado, precisamente, do recurso prejudicial e, em primeiro lugar, sobre a interpretação: o efeito directo do direito comunitário, a sua prioridade sobre o direito nacional, a defesa dos direitos fundamentais, os princípios do mercado comum e da ordem concorrencial, a dimensão social da Comunidade, etc., têm sido definidos nos acórdãos contenciosos<sup>10</sup>.

Em outras palavras, algumas decisões judiciais marco preencheram as lacunas da legislação comunitária em vigor, criando princípios atualmente comuns na União Europeia. Exemplo ilustrativo disso é o princípio do “efeito directo”, estabelecido no caso *Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der belastingen* (caso 26/62 Tribunal de Justiça da União Europeia), em 1963. Outro exemplo de importância significativa é o princípio que dita a supremacia do Direito Comunitário sobre o direito nacional – também estabelecido por meio de jurisprudência, resultado da decisão do caso *Costa contra ENEL* (caso 6/64, TJUE), em 1964.

### 3. ESTUDO DE CASO: O PRINCÍPIO DO RECONHECIMENTO MÚTUO

O objetivo da presente seção é analisar a influência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no surgimento de um princípio em particular: o do Reconhecimento Mútuo<sup>11</sup>. De acordo com Dehousse, “the concept of mutual recognition of national legislation, developed by the ECJ in *Cassis de Dijon* (case 120/78 ECJ), played a central role in the relaunching of European integration in the mid-1980”<sup>12</sup>.

---

10 PESCATORE Pierre apud Martins Filho, Marcos Simões (2010: 98-99)

11 Estamos conscientes de que a adoção do Princípio do Reconhecimento Mútuo não é exclusiva do processo de integração da UE. Ele está tem sido usado em outros contextos, como, por exemplo, no âmbito do ANZCERTA (Acordo Comercial sobre Relações Econômicas entre Austrália e Nova Zelândia), que abrange o Acordo Trans-Tasman de Reconhecimento Mútuo (ATTRM). Sob esse Acordo, que entrou em vigor em 1º de maio de 1998, os bens passíveis de serem vendidos legalmente em um país podem ser legalmente comercializados no outro sem a necessidade de cumprimento de outros requisitos relacionados a vendas. Este acordo foi assinado pelos Primeiros-Ministros da Austrália e Nova Zelândia, num contexto bilateral, com a participação direta do Executivo. Ele já especifica o que está permanentemente isento de reconhecimento mútuo: quarentena, espécies ameaçadas de extinção, armas de fogo, fogos de artifício, material indecente, proteção da camada de ozônio, produtos químicos agrícolas e veterinários e certos alimentos categorizados como de risco.

12 DEHOUSSE Renaud (1998: 143)

Alter indica que “many legal scholars portray the Court as a hero who has greatly advanced the cause of integration by intervening when the political process is stalled and no political consensus can be reached”<sup>13</sup>. Por outro lado, segundo sua argumentação, cientistas políticos não costumam compartilhar dessa percepção, por tenderem a acreditar que as decisões dos tribunais apenas têm valor quando refletem a vontade dos Estados-Membros dominantes<sup>14</sup>.

É pertinente considerar, ademais, que nem todos os economistas apreciam que o Tribunal de Justiça aja para regulamentar questões de natureza comercial, devido à interpretação de que tal fato constituiria intromissão indevida na lei do livre mercado<sup>15</sup>. Parece-nos oportuno observar, no entanto, que uma análise mais ampla das decisões do Tribunal de Justiça Europeu demonstrou que tais sentenças têm, na verdade, servido para reforçar o livre comércio no bloco<sup>16</sup>.

Segundo Nyman Metcalf e Papageorgiou:

The Court played a decisive role in the Cassis de Dijon case in 1979 in paving the way for the internal market programme. The ECJ may be said to – together with the Commission and the European Parliament in their separate roles – have exerted pressure on the Member States to give the widest possible interpretation to the internal market rules. At the same time the ECJ has also paid attention to Member States concerns and achieved a certain balance important for building the internal market<sup>17</sup>.

Stone Sweet observa a contribuição do Tribunal em *Cassis de Dijon*, e nos casos posteriores relacionados com a livre circulação de mercadorias, a partir de uma perspectiva distinta: para ele, as decisões emanadas do Tribunal de Justiça minaram a soberania reguladora dos Estados nacionais, reforçaram o papel dos atores transnacionais e dos juízes nacionais para participar da integração dos mercados e conferiram maiores poderes à Comissão Europeia<sup>18</sup>.

A história do Princípio do Reconhecimento Mútuo (PRM) no contexto europeu está intimamente relacionada com o caso *Cassis de Dijon*. A fim de melhor compreender o PRM, optamos por analisar o primeiro caso em que ele foi definido: o caso *Cassis de Dijon*, decidido pelo TJUE – então denominado Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias – em 1979. No caso em tela, a Rewe-Zentral AG, empresa importadora e varejista de bebidas sediada na então Alemanha Ocidental, processou o Governo alemão por proibir a importação da

---

13 ALTER Karen (2009: 139)

14 Ibid., 139

15 SNELL Jukka (2002: 44)

16 STONE SWEET Alec (2004: 129)

17 NYMAN Metcalf, Katrin and Papageorgiou, Ioannis (2005: 77)

18 STONE SWEET Alec (2004: 139)

bebida alcoólica *Cassis de Dijon* da França. Em 14 de setembro de 1976, a Rewe-Zentral AG solicitou por parte da entidade gestora do monopólio de aguardentes (*Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein*) autorização para importar bebidas alcoólicas da França, incluindo o licor de *Cassis de Dijon*, cujo conteúdo de teor alcoólico varia de 15 a 20%.

A entidade respondeu quatro dias depois, informando que, embora a importação de licores não necessite de autorização prévia, *Cassis de Dijon* não poderia ser vendido na República Federal da Alemanha, devido à legislação nacional alemã: mais especificamente, o artigo 100 (3) da lei sobre o Monopólio de Bebidas Espirituosas, o qual estabelece um limite mínimo de 32% de teor alcoólico para que bebidas destiladas possam ser comercializadas naquele país.

A Rewe-Zentral AG processou o *Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein*, e, em 27 de dezembro de 1976, a corte local remeteu o caso para o Tribunal de Finanças do Estado Federado de Hesse (*Hessisches Finanzgericht*). Este órgão jurisdicional, por sua vez, encaminhou o caso para o Tribunal de Justiça da União Europeia, em 22 de Maio de 1978, com pedido de reenvio prejudicial sobre a interpretação dos artigos 30 e 37º do Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (Tratado CEE), em relação ao mencionado artigo 100 (3) da lei alemã sobre o Monopólio de Bebidas Espirituosas. Mais especificamente, o *Hessisches Finanzgericht* formulou duas questões a serem respondidas pelo Tribunal de Justiça:

(1) A fixação do teor alcoólico mínimo corresponde a uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas às importações, contida no artigo 30º do Tratado CEE?

(2) A fixação de tal teor alcoólico mínimo pode ser considerada discriminação, na forma prevista no artigo 37º do Tratado CEE?

Foram apresentadas observações escritas ao Tribunal pela Rewe-Zentral AG, a República Federal da Alemanha, a Comissão das Comunidades Europeias e o Reino da Dinamarca.

A Rewe-Zentral AG, autora no processo principal, respondeu a primeira pergunta afirmativamente, afirmando que

proibir a comercialização de um produto de um Estado-Membro em outro Estado-Membro entrava a importação desse produto de forma direta e imediata; portanto, é uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, proibida pelo artigo 30º do Tratado CEE.

A empresa importadora alemã também lembrou que o artigo 3º da Diretiva nº 70/50 de 22 de dezembro de 1969 da Comissão Europeia definia as medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, como



medidas que regem a comercialização de produtos, que versem, em particular, sobre a forma, tamanho, peso, composição, apresentação, identificação ou colocação no mercado e que sejam igualmente aplicáveis aos produtos nacionais e importados, quando o efeito restritivo de tais medidas sobre a livre circulação de mercadorias exceda os efeitos intrínsecos às regras do comércio.

Evocou, na sequência, o décimo considerando do preâmbulo da Diretiva supracitada, a qual afirma que o fato acima ocorre

quando as importações são ou impedidas ou dificultadas ou mais custosas do que o escoamento da produção nacional, quando esse efeito não for necessário para a consecução de um objetivo dentro do escopo dos poderes regulatórios do comércio permitido ao Estado-Membro pelo Tratado.

A Rewe-Zentral AG sustentou que o regulamento sobre um teor alcoólico mínimo impedia a importação de *Cassis de Dijon* para a Alemanha e sua comercialização legal naquele território. A empresa importadora também afirmou que eventuais tentativas de adequar aquele licor para as especificações exigidas pelo ordenamento alemão dificultaria a importação do produto, devido ao esperado aumento nos custos, o que, por sua vez, levaria a uma perda de competitividade real em relação aos produtos de origem alemã.

Ainda em sua resposta à primeira pergunta, a empresa argumentou que a proteção da saúde dos seres humanos não poderia ser utilizada como justificativa crível para a fixação de um teor alcoólico mínimo.

A resposta da Rewe-Zentral AG à segunda pergunta também foi afirmativa. A companhia argumentou haver discriminação “em relação às condições em que as mercadorias são adquiridas e comercializadas entre os nacionais dos Estados-Membros, isto é, há discriminação entre os vendedores de outros Estados-Membros e a entidade gestora do monopólio”.

O Governo alemão, por outro lado, insistiu em seu entendimento de que o produto não continha teor alcoólico suficiente para ser comercializado naquele país. A Alemanha defendeu que a legislação nacional que estabelece o conteúdo mínimo do álcool teria a intenção de proteger a saúde pública e o consumidor ao afirmar que: “uma autorização ilimitada para todas as variedades de bebidas espirituosas, independentemente do teor alcoólico, tenderia a acarretar aumento no consumo de álcool como um todo e, por conseguinte, aumentar os riscos de alcoolismo”.

De acordo com o Governo da Alemanha, as questões levantadas pelo *Hessisches Finanzgericht* e remetidas para o Tribunal de Justiça

da Uniao Europeia teriam ultrapassado o alcance da ação original. Na sequência, a Alemanha mencionou que a maioria dos Estados-Membros contava com normas nacionais próprias sobre conteúdo mínimo de teor alcoólico e que essa multiplicidade de regras seria apenas uma pequena parte do problema mais amplo da falta de “padrões técnicos” comuns a reger o intercâmbio internacional de mercadorias. Dessa forma, o Governo alemão defendeu que só a harmonização das legislações poderia efetivamente reduzir os obstáculos ao comércio, e que, até que isso viesse a acontecer, as normas nacionais deveriam ser aplicadas.

Para a Alemanha, a única exceção que permitiria a não aplicação do ordenamento nacional seria a prova de discriminação entre produtos nacionais e importados, o que não se teria verificado no caso em questão: o Governo alemão alegou que o seu produtor nacional não teria obtido vantagem material de qualquer natureza com a regra de mínimo teor alcoólico, já que não havia requisitos diferentes para os produtos importados em relação aos produzidos localmente. Segundo tal linha de raciocínio não teria havido discriminação material contra produtos importados e, portanto, a lei alemã sobre o Monopólio de Bebidas Espirituosas deveria ser aplicada.

Em seguida, a Alemanha advertiu que a consequência da aceitação do argumento da autora no processo principal seria a de que a legislação do produtor passaria a ter primazia sobre o ordenamento do Estado-Membro importador. Em outras palavras, as regras do Estado-Membro menos exigente terminariam por ser impostas a todos os demais. O efeito jurídico disso, sempre segundo a argumentação germânica, seria “em um caso extremo, que um Estado-Membro pode aprovar uma legislação para toda a Comunidade, sem a colaboração ou mesmo o conhecimento de outros Estados-Membros”. Assim, enquanto a harmonização legislativa comunitária não fosse realidade, a consequência prática do acatamento dos argumentos da Rewe-Zentral AG seria uma redução na qualidade dos padrões técnicos exigidos na Europa e insegurança jurídica.

Por fim, o Governo alemão alegou que o artigo 30º do Tratado CCE não poderia se sobrepor às regras nacionais de conteúdo mínimo de teor alcoólico, devido à divisão de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade, que não teria sido alterada pelo artigo 3º da Diretiva nº 70/50.

Dessa forma, de acordo com o Governo da Alemanha, a primeira questão deveria ser respondida negativamente.

O Governo da Dinamarca também se mostrou interessado no processo em tela, já que a legislação alemã sobre licores de baixo teor de álcool afetava, igualmente, vinhos à base de frutas, entre os quais se enquadra o tradicional vinho de cereja dinamarquês. A Dinamarca argumentou que as regras alemãs não questionavam a qualidade ou segurança dos produtos, e que não configuravam obstáculo técnico

ao comércio possível de ser eliminado por diretivas de harmonização, como defendido pela Alemanha. Assim, a Dinamarca ecoou a autora do processo ao responder afirmativamente a primeira pergunta.

Da mesma forma, a resposta da Comissão Europeia à primeira pergunta foi afirmativa, embora adotasse perspectiva diferente. A Comissão Europeia considerou que a regra alemã era excessiva e fora de proporção, o que terminaria por, na prática, impedir a penetração e circulação do produto no mercado alemão.

Com base nos diversos argumentos recebidos, a Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu em favor da autora requerente, permitindo a comercialização de *Cassis de Dijon*, na Alemanha. E foi além: estendeu esse direito a qualquer outro produto legalmente produzido em qualquer Estado-Membro, cristalizando, dessa forma, o Princípio do Reconhecimento Mútuo. Na prática, a decisão exigiu a aceitação das regras nacionais dos exportadores europeus e, ao fazê-lo, impôs a “confiança” como importante elemento na relação comercial dentro do bloco. Os Estados-Membros não mais estavam em posição de questionar as regras do vendedor. A desconfiança em relação aos critérios de produção não podia mais ser considerada.

O fato de que a decisão do Tribunal de Justiça, no caso *Cassis de Dijon*, tenha aceitado os argumentos da autora no processo principal pode ser claramente verificado nas justificativas da decisão, que não reconheceu as reivindicações da Alemanha sobre a exceção, as chamadas exigências imperativas, tais como proteção da saúde pública e do consumidor contra práticas desleais. Os termos da decisão do TJUE foram muito precisos em demonstrar que, mesmo na ausência de discriminação entre produtos produzidos nacionalmente e provenientes do estrangeiro, os argumentos apresentados pelo Governo alemão não poderiam ser sustentados.

O Tribunal rejeitou as alegações de que a autorização de bebidas com baixo teor alcoólico representaria ameaça à saúde pelo risco de que elevaria o consumo de álcool como um todo. O entendimento do TJUE se baseou nas seguintes premissas: (a) uma proporção considerável de produtos altamente alcoólicos vendidos livremente na Alemanha são consumidos de forma diluída, e (b) os consumidores já podiam obter no mercado uma vasta gama de bebidas com teor alcoólico de fraco a moderado. Com base nessas averiguações, o Tribunal considerou não haver motivos para sustentar que as disposições nacionais mencionadas sobre teor alcoólico mínimo teriam precedência sobre a livre circulação de mercadorias.

O veredito do Tribunal de Justiça da União Europeia em favor da autora requerente tornou este um *leading case* sobre o Princípio do Reconhecimento Mútuo. O preceito contido na sequência que talvez traduza o princípio com maior grau de propriedade seja o de que “não

há, portanto, nenhuma razão válida para que, desde que tenham sido legalmente produzidos e comercializados em um dos Estados-Membros, as bebidas alcoólicas não possam ser introduzidas em qualquer outro Estado-Membro”.

Os fundamentos previstos no acórdão do TJCE em *Cassis de Dijon* consideram que a lei alemã sobre bebidas espirituosas impôs restrição à importação de alguns tipos de licores. Além disso, a decisão instituiu que as leis nacionais, em relação à comercialização de produtos, não poderiam mais ser reivindicadas quando resultar em restrição de importação. A motivação da decisão parece ter sido a de aperfeiçoar a facilitação do comércio e, em termos mais amplos, a integração europeia como um todo.

À luz do exposto, resta claro que o caso *Cassis de Dijon* trouxe uma inovação importante: a questão que se pôs a partir de então não é mais sobre a discriminação entre produtos nacionais e importados; o tema se restringiu à possível inibição do comércio. De acordo com Craig e de Búrca,

the choice between a ‘discrimination approach’ and ‘a rule of recognition approach of the kind introduced by Cassis’ is important for the following reason. The former approach vests control in the host State, normally the country into which the firm is trying to import. Provided that the host does not discriminate its rules remain lawful. The ‘Cassis approach’ reverses the onus: the host State must accept the regulatory provisions of the home State<sup>19</sup>.

Parece inegável que o Princípio do Reconhecimento Mútuo constitua uma ferramenta muito útil para a facilitação do comércio. É um mecanismo simples que não necessita de uma estrutura complexa ou de negociações bilaterais ou multilaterais profundas. Os requisitos para sua adoção não são muitos. Em suma, os Estados-Membros, desde que contem com vontade política para o adotar, confiem nos critérios de produção de cada um dos outros Estados-Membros e tenham estruturas jurídicas capazes de resolver eventuais litígios, podem fazer uso do PRM, como forma de conferir maior previsibilidade e reduzir custos de transação desnecessários.

Como Dehousse afirma:

for the system of mutual recognition set out in the White Paper to have any chance of success, mutual trust between the Member States was indispensable. The ECJ has also helped to build up this trust by ensuring the effectiveness of Community law, and national governments are fully aware of this<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> CRAIG Paul and De Búrca, Gráinne (2011: 638)

<sup>20</sup> DEHOUSSE Renaud (1998: 144)

Como consequência dessa decisão, tem-se que o Princípio do Reconhecimento Mútuo deve ser aplicado em todos os casos em que não há legislação harmonizada. Não obstante, o Tribunal reconheceu a legitimidade de exceções à aplicação do Princípio. A decisão elencou os seguintes argumentos que poderiam ser usados como um meio de evitar o recurso automático ao PRM:

- (i) eficácia dos controles fiscais,
- (ii) proteção da saúde pública,
- (iii) lealdade (“fairness”) das transações comerciais, e
- (iv) defesa do consumidor.

Apesar de *Cassis de Dijon* não ter sido o primeiro caso a apresentar a obrigação de reconhecimento mútuo (o qual, a propósito, foi afirmado depois no caso *Foie Gras*, caso 184/96 TJUE), foi o primeiro a definir o Princípio com clareza<sup>21</sup>. Pode-se afirmar, também, que também foi o caso mais influente nessa matéria, não só devido ao seu alcance jurídico, mas, igualmente, à luz da grande repercussão política que teve – que chegou a levar a Comissão Europeia a lançar um Comunicado sobre o reconhecimento mútuo. Neste artigo, decidimos nos concentrar no caso *Cassis de Dijon*, devido ao que ele representa para a história do Princípio do Reconhecimento Mútuo, pois constituiu verdadeiro ponto de inflexão no pensamento sobre a livre circulação de mercadorias entre os países que fazem parte da União Europeia.

Após o caso *Cassis de Dijon*, o *Foie Gras* foi crucial para forçar todos os Estados-Membros a incorporar o PMR em seus direitos internos. No caso *Foie Gras*, a Comissão das Comunidades Europeias processou a República Francesa pela adoção de um Decreto relativo às preparações que tinham foie gras como base. Novamente aqui, a decisão foi em favor do autor requerente.

Este caso forneceu substrato para a obrigatoriedade das cláusulas de reconhecimento mútuo nas legislações nacionais, uma vez que afirmou que “ao adotar o Decreto sem incluir nele uma cláusula de reconhecimento mútuo para os produtos provenientes de um Estado-Membro e em conformidade com as regras estabelecidas por esse Estado, a República Francesa não cumpriu com suas obrigações sob o artigo 30º do Tratado”.

O caso *Foie Gras* fez outra grande contribuição para a questão do PRM. Este caso esclareceu a polêmica sobre o termo “e” na expressão “legalmente produzidos e comercializados” presente no caso *Cassis de Dijon*. Antes de *Foie Gras*, alguns entendiam como alternativas -o PRM seria válido para quaisquer produtos legalmente produzidos

---

21 ALTER Karen (2009:142) afirma que alguns autores defendem que *Cassis* não é tão inovador como tem sido propagado, porque é apenas a “straight application of the jurisprudence established in the Dassonville decision” e que a importância de *Cassis* é geralmente exagerada, devido à sua repercussão política. No entanto, entendemos que o caso *Dassonville*, 8/74 TJUE, apenas tratou da medida de efeito equivalente, e nunca mencionou o reconhecimento mútuo.

ou comercializados-, enquanto outros interpretavam o “e” como um requisito cumulativo - o produto não só deveria ser legalmente produzido, mas também comercializado. Mesmo que o caso *Foie Gras* tenha apenas afirmado que era suficiente ser “legalmente produzidos ou comercializados”, sem mais explicar as razões para esta declaração, a nova decisão foi clara o suficiente para dissipar qualquer dúvida: não havia nenhuma razão para ver a obrigação como cumulativa<sup>22</sup>.

O caso *Foie Gras* foi fundamental para evitar futuros problemas de interpretação. Como Woods apontou, corretamente, a interpretação estrita do termo “e” na frase mencionada “lead to a gap in protection in the situation in which the Member State of production did not permit the marketing (but allowed the production)”<sup>23</sup>.

O Tribunal de Justiça, por meio do reenvio prejudicial, desempenhou, dessa forma, um papel fundamental não apenas no surgimento do princípio, mas, acima de tudo, em sua aplicação atual. Embora seja verdade que, quando surge uma controvérsia dentro de algum Estado-Membro da UE sobre a livre circulação de mercadorias, a pessoa lesada pode fazer uso de tribunais nacionais de qualquer um desses países, em última análise, cabe ao Tribunal de Justiça decidir reenvios prejudiciais que garantam a aplicação do PRM em qualquer processo.

No caso específico do PRM, por meio dos reenvios prejudiciais, os tribunais nacionais podem requerer interpretações do artigo 36º do TFUE, e, como resultado, o Tribunal de Justiça da União Europeia pode pronunciar-se sobre se o PRM deve ou não ser aplicado. O Tribunal de Justiça corresponderia, assim, ao árbitro final, não obstante o caso seria julgado e decidido no tribunal nacional<sup>24</sup>.

#### 4. O EFEITO VINCULANTE

É bastante compreensível a enorme repercussão política e jurídica do caso *Cassis de Dijon*. Duvidamos, no entanto, que o resultado desse caso teria sido o mesmo se a decisão não tivesse caráter vinculante. Quantos Estados-Membros iriam escolher reconhecer inquestionavelmente os produtos de outros Estados-Membros, se não estivessem obrigados a proceder dessa forma? Mesmo no contexto da União Europeia, onde historicamente transparece a intenção de construir um bloco coeso, sem receios insuperáveis em restringir a própria soberania, os Estados-Membros quando atuam individualmente, tendem a priorizar suas próprias necessidades.

---

22 OLIVER Peter (2003: 135)

23 WOODS Lorna (2004: 70)

24 BROWN L. Neville et Kennedy, Tom (2000: 207)

Diante de tal constatação, parece-nos claro que a força vinculante do reenvio prejudicial é, ao fim e ao cabo, o que garantiu o êxito daquele mecanismo. A obrigatoriedade das sentenças emanadas quando da utilização do reenvio prejudicial garante a eficácia e relevância de tal instrumento – tanto para uniformizar o Direito Comunitário, como para desenvolvê-lo. Existe, portanto, uma ligação inegável entre a força vinculante do reenvio prejudicial e o desenvolvimento do Direito Comunitário como um todo.

O reenvio prejudicial não corresponde a uma mera opinião ou recomendação cuja aplicação é discricionária do juiz nacional. Embora o procedimento não implique uma relação hierárquica entre o Tribunal de Justiça da União Europeia e o órgão jurisdicional nacional, sua decisão quanto às respostas das perguntas formuladas precisa ser acolhida. Além disso, a partir da publicação da sentença, todos os demais tribunais de qualquer outro Estado-Membro da UE serão obrigados a seguir a decisão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reenvio prejudicial é um procedimento muito interessante no que tange à sua natureza e funções. A natureza do mecanismo é bastante peculiar porque combina elementos de uma opinião consultiva e de uma decisão judicial. Por um lado, é uma opinião relacionada a um caso concreto, mas que não resolve o caso. Por outro lado, tem efeito vinculante e torna-se obrigatório para o caso em questão e correlatos que venham a ser julgados posteriormente por qualquer tribunal de um Estado-Membro. A decisão emanada do reenvio prejudicial não põe fim ao caso concreto, mas instrui o juiz nacional quanto à interpretação da legislação comunitária.

No que diz respeito às funções do reenvio prejudicial, talvez a mais celebrada pelos juristas e acadêmicos seja a função de garantir a uniformidade da interpretação do direito da União Europeia. É difícil superestimar a importância de tal função desempenhada pelo mecanismo, dado que resulta em aumento na segurança jurídica interna ao bloco. Além disso, os juízes nacionais dos Estados-Membros têm no reenvio prejudicial um recurso importante para ajudá-los a compreender melhor o Direito Comunitário, aprimorando, assim, a própria eficácia do sistema legal europeu.

Neste artigo, no entanto, optamos por centrar nossa análise em outra função do reenvio prejudicial, que é a capacidade de “criar” o Direito Comunitário. Pesou em nossa decisão o fato de que impulsionar a legislação da UE é outra das grandes contribuições do Tribunal de Justiça para o processo de integração europeia. Algumas decisões judiciais marco geradas graças à utilização do mecanismo do reenvio prejudicial

formularam novos princípios, que acabaram sendo incorporados pelas legislações nacionais e preencheram lacunas jurídicas não resolvidas por meios legislativos.

Tomamos como estudo de caso o surgimento e a solidificação do Princípio do Reconhecimento Mútuo, o qual se deu mediante um reenvio prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça, no caso *Cassis de Dijon*. Ao decidir como a questão do reconhecimento mútuo deve ser tratada pelos Estados-Membros da UE, o Tribunal de Justiça não só contribuiu para a facilitação do comércio, mas também ajudou a aprofundar e reforçar o processo de integração da União Europeia. Por isso, a importância dessa sentença de reenvio prejudicial específica nos pareceu crucial.

No entanto, o efeito concedido por este caso só teve as proporções que teve, porque a decisão foi dotada de efeito vinculante. É pertinente considerar que se os Estados-Membros não fossem obrigados a seguir o resultado do reenvio prejudicial, provavelmente optariam por não cumprir o estipulado pelo Tribunal. Certamente o princípio se veria enfraquecido pela eventual margem de discricionariedade dos Estados-Membros para escolher se e quando aplicá-lo.

Vê-se, assim, que o efeito vinculante da hermenêutica produzida pelo reenvio prejudicial constitui elemento indispensável para fazer os Estados-Membros cumprirem as decisões do TJUE. O estudo de caso realizado ilustra bem o fato de que ser obrigado a seguir as decisões do Tribunal desenvolveu, e continua a desenvolver, o Direito Comunitário europeu.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Nicolas Levrat, à Doutora Tatiana Lacerda Prazeres, ao Senhor Maurício André Olive Correia e à Professora Adriane Lorentz pelas valiosas observações que muito contribuíram para o aperfeiçoamento desse artigo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALTER Karen (2009) *The European Court's political power: selected essays*. New York: Oxford University Press.
- ARNULL Anthony (1999) *The European Union and its Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- BROWN Lionel Neville e KENNEDY Tom (2000) *The Court of Justice of the European Communities*. London: Sweet & Maxwell.
- CHUMBINHO João (2012) "A Evolução da Atividade Interpretativa do Juiz da União Europeia e a aplicação das teses de Hart e de Dworkin". *Datavenia*, 1(1), [online] disponível em: <<http://www.datavenia.pt/ficheiros/pdf/datavenia01.pdf#page=189>> [consultado em julho de



2014].

CRAIG Paul e DE BÚRCA Gráinne (2011) EU law: text, cases, and materials. Oxford: Oxford University Press.

DEHOUSSE Renaud (1998) The European Court of Justice: the politics of judicial integration. New York: St. Martin's Press.

MARTINS FILHO Marcos Simões (2010) A solicitação de Opiniões Consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul: a técnica para que sejam realizadas consultas pelo Judiciário Brasileiro. Dissertação defendida em Vitoria-ES. [online] disponível em: <[http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese\\_3909\\_Disserta%E7%E3o%20Marcos%20Sim%F5es%20-%20%202009.pdf](http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_3909_Disserta%E7%E3o%20Marcos%20Sim%F5es%20-%20%202009.pdf)> [consultado em: maio de 2014].

NYMAN METCALF Katrin e PAPAGEORGIOU Ioannnis F. (2005) Regional integration and courts of justice. Antwerpen [etc.]: Intersentia.

OLIVER Peter (2003) Free movement of goods in the European Community: under articles 28 to 30 of the EC Treaty. London: Sweet and Maxwell.

SNELL Jukka (2002) Goods and services in EC law: a study of the relationship between the freedoms. Oxford: Oxford University Press.

STONE SWEET Alec (2004) The judicial construction of Europe. Oxford: Oxford University Press.

WOODS Lorna (2004). Free movement of goods and services within the European Community. Aldershot [etc.]: Ashgate.

### **Legislação Consultada**

*Diretiva nº 70/50 de 22 de dezembro de 1969 da Comissão Europeia.* [online] disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970L0050:EN:HTML>> [consultado em junho de 2014].

*Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.* [online] disponível em <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/statut\\_2008-09-25\\_17-29-58\\_783.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/statut_2008-09-25_17-29-58_783.pdf)> [consultado em junho de 2014].

*Tratado de Roma.* [online] disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>> [consultado em junho de 2014].

*Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE.* [online] disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>> [consultado em junho de 2014].

### **Tabela de Casos Consultados perante o Tribunal de Justiça da União Europeia**

*Comissão Europeia contra República da França (Foie Gras) - Caso 184/96.*

*Costa contra ENEL - Caso 6/64.*

*Pretore di Salò v Persons unknown (Pretore di Saló) - Caso 14/86.*

*Procureur du Roi contra Dassonville (Dassonville) - Caso 8/74.*

*Rewe-Zentral AG contra Bundesmonopolverwaltung fur Branntwein (Cassis de Dijon) - Caso 120/78.*

*Vaassen-Goebbels contra Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (Vaassen-Goebbels) - Caso 61/65.*

*Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der belastingen (Van Gend en Loos) - Caso 26/62.*